Die Lokalverwaltung von England und Wales, ihre Ausgaben und Einnahmen mit besonderer Berücksichtigung der lokalen Besteuerung.

Inaugural-Dissertation

vorgelegt einer hohen rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Breisgau zur ::: Erlangung der ::: staatswissenschaftlichen Doktorwürde

von

R. van Baerle.

ACAD. LAND.BAT. BIBL.

Freiburg i. Br.
C. A. Wagners Hof- und Universitätsbuchdruckerei.
1910.

Gedruckt mit Genehmigung der
rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg i. Br.

Dekan: *Geheimerat Prof. Dr. Lenel.*

Referent: *Geh. Rat Prof. Dr. v. Schulze-Gävernitz.*

Vorwort.

Die vorliegende Arbeit bezweckt im letzten Ende die Darstellung eines der dauerhaftesten Überreste des agraren Englands der englischen Lokalbesteuerung.

Ein sich auf allen Gebieten vollziehender und auch das lokale Leben tief ergreifender Wandlungsprozeß, zumal innerhalb des letzten Säkulums, hat die konsequente Durchführung eines alten Steuerprinzips als alleiniger Basis für die zwangsweise Beschaffung lokaler Deckungsmittel unmöglich gemacht und diese daher auch praktisch immer stärker durchbrochen. Die lokale Besteuerung selbst indessen bleibt dabei bis heute unverändert auf einem Gesetz aus der Regierungszeit der Königin Elisabeth bestehen bzw. auf der Auslegung, die dieses Gesetz im Laufe der Jahre erfahren hat.

Die Erfüllung neuer umfangreicher — vor allem sozialer — Aufgaben, vor die die inneren Verwaltungen der führenden Kulturstaaten gestellt wurden, hat auch in England große Umwälzungen in der Organisation der Lokalverwaltung notwendig gemacht und die Budgets der in Betracht kommenden Behörden gewaltig anschwellen lassen.

Beides sind Erscheinungen, deren Kenntnis die Bedeutung der lokalen Steuern als eines der wichtigsten Deckungsmittel für die wachsenden Ausgaben besonders zu betonen vermögen.

Das darf es berechtigt erscheinen lassen, im ersten Kapitel einen wenn auch sehr kurzen Abriß der großen, sich über mehrere Dezennien des letzten Jahrhunderts erstreckenden inneren Verwaltungsreform zu geben und alsdann einen Überblick über das ausgedehnte Tätigkeitsfeld der Lokalbehörden und ihrer dadurch bedingten Ausgaben folgen zu lassen.

Von einer Gegenüberstellung englischer und deutscher Verhältnisse sollte und mußte abgesehen werden. Einmal liegt eine solche Betrachtung nicht unbedingt im Rahmen der vorliegend be-

handelten Frage. Anderseits weist die Gestaltung der lokalen Verhältnisse Englands, wie sich zeigen wird, so große Eigenarten auf, daß nur die sorgsamste Prüfung aller Einzelheiten, insonderheit auch ein gleichzeitiges Eingehen auf die jeweiligen Aufgaben der staatlichen Verwaltung ein solches Beginnen fruchtbringend zu gestalten vermag. Dazu ist hier aber weder der Raum gegeben, noch liegt in der sehr unvollkommenen Kommunalstatistik Deutschlands eine auch nur annähernd brauchbare Grundlage für einen derartigen Vergleich vor.

Die Darstellung beschränkt sich auf England und Wales, die als ein Ganzes betrachtet sind, ohne daß auf die in Einzelheiten abweichenden lokalen Sonderbestimmungen, zumal auch Londons, eingegangen ist.

Es sei mir hier noch gestattet, allen aufrichtig zu danken, die mir bei der vorliegenden Arbeit ihre Unterstützung haben zukommen lassen.

In erster Linie Herrn Geh. Rat Prof. Dr. v. Schulze-Gävernitz, in dessen Seminar die Arbeit entstanden ist und der sie mit wertvollen Ratschlägen bereitwilligst gefördert hat, des weiteren auch Herrn Prof. Dr. Diehl, Freiburg, sowie Herrn Prof. Dr. Ad. Weber in Cöln, welch letzterer mir die erste Anregung zur Arbeit gab und mir in liebenswürdigster Weise reiches Material zur Verfügung stellte.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort V

Literatur IX

Erstes Kapitel.

Die Lokalverwaltung Englands.

I. Einleitung 1

II. Geschichtliche Entwicklung seit 1832 5

1. Die Zeit von 1832 bis 1867 6
2. Die Zeit von 1867 bis 1885 11
3. Die Zeit von 1885 bis zur Gegenwart 15
4. Zusammenfassung 18

III. Die Stellung des Local Government Board im Rahmen der lokalen Verwaltung 19

IV. Das Parlament 21

Zweites Kapitel.

Die Aufgaben und Ausgaben der Lokalverwaltung.

I. Charakteristisches der englischen Lokalverwaltung 27

II. Die Hauptgebiete der lokalen Tätigkeit:

1. Die Aufgaben der Armenbehörden 34
   a) Die eigentliche Armenpflege 35
   b) Irrenhäuser 42
   c) Führung der Zivilstandsregister 42
   d) Schutzpockenimpfung 43
2. Polizei und Strafverfolgung:
   a) Polizei 44
   b) Strafverfolgungen 46
3. Erziehungswesen:
   a) Elementarunterricht 48
   b) Höherer Unterricht 51
   c) Besserungshäuser und Zwangserziehungsanstalten . . . 52
   d) Statistischer Überblick 54

Seite

4. Öffentliches Gesundheitswesen und öffentliche Arbeiten:
A. Gesundheitswesen:
a) Allgemeines 58
b) Badeanstalten, Waschhäuser, Friedhöfe 60
c) Krankenhäuser 61
d) Kanalisation etc. 62
B. Wirtschaftspflege, Wohlfahrts- und sozialpolitische Aufgaben:
a) Gewinnbringende Unternehmungen 62
b) Arbeiterhäuser 66
c) Ansiedlung 67
d) Volksbibliotheken etc. 68
e) Straßen und Brücken 68
f) Städtische Straßen 70
g) Öffentliche Anlagen, Parks etc. 71
h) Private Improvements 71
5. Zusammenfassung 72

Drittes Kapitel.

Die Mittelbeschaffung für den lokalen Bedarf mit besonderer Berücksichtigung der lokalen Besteuerung.

I. Allgemeines 76

II. Die Lokalsteuern:

a) Bedeutung und Entstehung 81
b) Steuersubjekt und Steuerobjekt 89
c) Besteuerungsmaßstab und Steuereinschätzung 96
d) Steuerveranlagung und Steuererhebung 102
e) Die Überwälzungsfrage 110

III. Reformen 124

IV. Kritische Schlußbetrachtung 135

Tabellenanhang 149

Literatur.

P. Arndt, Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft, Leipzig 1908.

P. F. Aschrott, Die Entwicklung des Armenwesens in England seit dem Jahre 1885, Leipzig 1898.

Lord Avebury, Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, Berlin 1909.

T. Bödiker, Die Kommunalbesteuerung in England und Wales, Berlin 1873.

Clifford, History of Private Bill Legislation, 2 Vols, 1887.

Harold Cox, Land Nationalization und Land Taxation, 2nd edition, London 1906.

E. Cannan, The history of Local Rates in England, London 1896.

Chalmers, Local Government, London 1883.

R. Gneist, Selfgovernment, 1871.

— Englische Verfassungsgeschichte, 1882.

J. C. Graham und M. D. Warmington, Taxation (Local and Imperial) and Local Government, London 1906.

F. W. Hirst, Municipalities in England (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Bd. 123), Leipzig 1908.

J. Hatschek, Englisches Staatsrecht (Handbuch des öffentlichen Rechts), 2 Bde., Tübingen 1905.

Hallgarten, Die kommunale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England, Stuttgart 1899 (Münchener Volkswirtschaftliche Studien).

R. v. Kaufmann, Die Kommunalfinanzen (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften), Leipzig 1906.

H. Lindemann (C. Hugo), Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England, 2. Aufl., Stuttgart 1906.

J. London, Munizipalsozialismus in England (Sozialer Fortschritt No. 97/98).

M. E. Lange, Local Taxation in London, London 1906.

Walther Lotz, Fiskus als Wohltäter (Volkswirtschaftliche Zeitfragen Heft 219), Berlin 1906.

S. Low, Die Regierung Englands, übersetzt von Johannes Hoops, Tübingen 1908.

Maltbie, English Local Government.

John Stuart Mill, On Liberty, 1859.

— Representative Government, 1861.

A. Menger, Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag, Stuttgart 1904.

v. Nostiz, Aufsteigen des Arbeiterstandes in England, Jena 1900.

National Liberal Club, The Taxation of Unearned Income, London 1908.

Hugo Preuß, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität, Tübingen 1908.

J. Redlich, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901.

— Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905.

J. Row-Fogo, An Essay on the Reform of Local Taxation in England. London 1902.

L. Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat, Stuttgart 1900.

B. Shaw, Common Sense of Municipal Trading, London 1908.

v. Schulze-Gävernitz, England und Deutschland, Berlin-Schöneberg 1908.

W. Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung, Jena 1908.

William Sanders, Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge (Sozialdemokratische Gemeindepolitik Heft 8), Berlin 1908.

A. Wagner und Preuß, Kommunale Steuerfragen (Schriften der Gesellschaft für soziale Reform), Jena 1904.

R. S. Wright und Henry Hobhouse, An Outline of Local Government and Local Taxation in England and Wales, 3d Ed., London 1906.

K. Weidlich, Die Polizei als Grundlage und Organ der Strafrechtspflege in England, Schottland und Irland (Beiträge zur Reform des Strafprozesses), Berlin 1908.

Arthur Wilson Fox, The Rating of Land Values, London 1908.

Adoph Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen, Jena 1904.

Das Zollvereinsblatt, redigiert von List, 1. Jahrgang.

Fr. Zahn, Die Finanzen der Großmächte, Berlin 1908

Englische Parliamentary Papers:

Berichte der Royal Commission on Local Taxation 1896/1903.

Poor Law Relief, London 1908 (250).

Poor Relief (England & Wales) London 1908 (340).

Dock Labour in Relation to Poor Relief, London 1908, Cd. 4391.

Poor Law Commission 1905.

Poor Law Board Report von 1843.

The Annual Local Taxation Returns (England & Wales), Part VII 1904/05; Part VIII 1905/06.

Local Taxation Account 1906/07 (317).

Statistical Abstract for the United Kingdom, 54. und 55. Nummer.

Erstes Kapitel.

Die Lokalverwaltung Englands.

I. Einleitung.

Beginnend mit den 30er Jahren des vorigen Jahrhunderts, ist die englische Lokalverwaltung einer durchgreifenden Reform unterzogen worden.

Schrittweise und den jeweilig auftretenden Bedürfnissen folgend, sind bestehende Zweige der lokalen Verwaltung ausgebaut und neu organisiert, neue Aufgaben vorhandenen oder eigens hierfür gebildeten Spezialbehörden übertragen worden und schließlich unter möglichster Aufsaugung der letzteren und in Anlehnung an die territorialen Urverbände ein festgefügter Behördenorganismus für die lokale Verwaltung geschaffen worden.

So ist einerseits eine bessere Garantie für die zweckentsprechende Verwaltung der sich dauernd mehrenden lokalen Aufgaben geboten, anderseits der Verwaltungsapparat wesentlich vereinfacht und die aus der ständigen Neuschaffung von Spezialbehörden erwachsende Gefahr einer völligen Auflösung jedes organischen Zusammenhanges rechtzeitig beseitigt worden. Wie groß diese Gefahr in der Tat gewesen, beweisen die bekannten Worte[1] des englischen Ministers Goschen über den damaligen Zustand der englischen Lokalverwaltung, das zeigt aber auch in überzeugender Weise die kleine vorzügliche Arbeit des verstorbenen ersten Präsidenten des Reichsversicherungsamtes, Bödiker[2], die unter dem Eindruck der damaligen Verhältnisse (1873) entstanden und die Absicht verfolgte, „die irrigen Vorstellungen über die Trefflichkeit der englischen kommunalen Einrichtungen“ zu beseitigen und damit auch die Gefahr einer Übernahme „englischer Mißstände“ von unsern Gemeinden abzuwenden. „Treu dem englischen Hange“,

[1] „Wir haben ein Chaos von Kommunalsteuern, ein Chaos von Kommunalsteuerbehörden und ein ärgeres Chaos von Kommunalsteuerverbänden.“

[2] Bödiker, Die Kommunalbesteuerung in England und Wales, Berlin 1873.

sagt Bödiker, „am Alten festzuhalten und in den hergebrachten Gewohnheiten weiter zu leben, hat der Staat es versäumt, rechtzeitig bei der großen sozialen und wirtschaftlichen Umwälzung zu Anfang dieses Jahrhunderts in der inneren Organisation einen Schritt mit vorwärts zu gehen. Man interpretierte mühselig die alten Gesetze, um sie den neuen Verhältnissen anzupassen, fingierte den Fortbestand von längst Abgestorbenem, häufte Lokal- und Spezialgesetze übereinander, entschloß sich aber nicht zu einem prinzipiellen Vorgehen, wie die neue Zeit es erforderte . . . Eine Stein-Hardenbergsche Periode hat England nicht gesehen. . . . Planlos wuchs die Kommunalverwaltung und Kommunalbesteuerung durcheinander."

Das alles ist unbedingt zuzugeben, eine Stein-Hardenbergsche Reform hat England in der Tat nicht gesehen. Die englische Gesetzesmaschine — das werden wir noch öfter zu konstatieren haben — arbeitet langsam. Gleichwohl muß man anerkennen, und das nicht ohne eine gewisse Bewunderung für den politisch-patriotischen Sinn des Briten, daß man trotz aller inneren Organisationslosigkeit den ausgedehnten Bedürfnissen der Neuzeit auch damals schon gerecht wurde und daß es schließlich auch in zwölfter Stunde dennoch gelang, die zersplitterten Teile des Verwaltungskörpers wieder in festere Formen zu gießen.

Ganz indessen ist das Ziel völliger Vereinheitlichung auch heute noch nicht erreicht worden. Vor allem löst sich der große und wichtige Zweig der Armenverwaltung — sowohl seiner territorialen Gliederung wie der lokalen Verwaltung nach — noch heute fast vollkommen aus dem Organismus der übrigen Verwaltung los und läuft mit diesem nur in einer gemeinsamen Spitze, dem Local Government Board, zusammen[1]. Hierauf werden wir später noch zurückzukommen haben.

Bevor wir nun in einem knappen Überblick die Hauptereignisse der großen lokalen Verwaltungsreform zur Darstellung bringen, mag es erlaubt sein, einen Vorgang aus dem ganzen Reformwerk herauszulösen und ihn gewissermaßen als für die politische Seite der Reform symptomatisch an die Spitze dieser Ausführungen zu stellen . . . Wir meinen: Die große Machtbeschränkung der Friedensrichter innerhalb der Verwaltung.

[1] Eine gewisse Verbindung mit dem lokalen Verwaltungsorganismus wurde 1894 dadurch geschaffen, daß in ländlichen Distrikten die Mitglieder der Distriktsräte zugleich als Guardians der Armenbezirke fungieren.

Die langsam erfolgende Depossedierung dieser allmächtigen Grafschaftsverwalter des alten englischen Selfgovernment und die schließliche Übertragung ihrer administrativen Funktionen auf eine Wahlbehörde, das County Council, kennzeichnet klar den Gedanken, von dem die Reformarbeit getragen war, nämlich: Die Selbstverwaltung ihres oligarchischen Charakters zu entkleiden und in demokratischem Sinne umzugestalten.

Wie und inwieweit dieser Gedanke im Neubau des lokalen Verwaltungsgebäudes konkrete Gestalt angenommen, das zu zeigen bleibt die Aufgabe der folgenden Spalten.

Doch um bemessen zu können, was diese Einführung eines neuen Prinzips oder vielleicht richtiger gesagt, die Wiedereinführung eines alten Prinzips in die Leitung der lokalen Geschäfte bedeutet, müssen wir versuchen, uns das alte Selfgovernment, wie dieses bis zu Beginn der Verwaltungsreform bestanden hat, seinem Wesen nach zu rekonstruieren.

Die Stellung des Friedensrichters im Rahmen der damaligen Grafschaftsverwaltung haben wir bereits kurz angedeutet. Was seine Entthronung besagt, können wir indessen nur voll verstehen, wenn wir uns erinnern, daß die Entstehung des Friedensrichteramts zurückreicht in die Zeit Eduards III., also in die Mitte des 14. Jahrhunderts, und daß es seit dieser Zeit, d. h. während vier Jahrhunderten, in ungeschmälerter, ja wachsender Bedeutung bestanden hat.

Man darf die ursprüngliche Einsetzung des Friedensrichters wohl als eine Konzession an die Grafschaften betrachten. Diese waren bei der im 9. Jahrhundert erfolgten Bildung Englands bekanntlich aus den alten Königreichen hervorgegangen und ihr eingewurzelter Hang zur Unabhängigkeit war die Ursache häufiger Kollisionen mit der Krone, die schließlich dazu führten, daß der alte Vice Comes — ein Kronbeamter — zwar nicht ganz beseitigt, aber doch in seinen wichtigsten Funktionen durch einen aus den Angesessenen der Grafschaft gewählten Verwalter — den Friedensrichter — ersetzt wurde. Dieser übt sein Amt frei von jeder Kontrolle, wählt die Armen- und Wegeaufseher, auch den Constable in den Kirchspielen und wird der eigentlich typische Repräsentant des älteren englischen Selfgovernment bis zu dessen allmählicher Auflösung im 19. Jahrhundert[1].

[1] Näheres siehe Gneist, Verfassungsgeschichte S. 298 ff.; Redlich, Englische Lokalverwaltung, Leipzig 1901, S. 17 ff.

Wir können Hirst[1] unbedingt recht geben, wenn er sagt: „From a social point of view the institution of Justice of the Peace is perhaps the most important event in the history of the English nation"; jedenfalls war das Friedensrichteramt eine der dauerhaftesten Einrichtungen, und es bedurfte erst eines zähen und zielbewußten Kampfes einer ihrer geistigen und sozialen Struktur nach völlig veränderten Gesellschaft, um diese mittelalterliche Institution ihrer Bedeutung — wenigstens im Rahmen der inneren Verwaltung — zu entkleiden.

Werfen wir noch kurz einen Blick auf die Städte und Landgemeinden. Auch hier hatte sich allmählich eine oligarchische Verwaltung herausgebildet. Wie diese Entwicklung vor sich gegangen und inwiefern sie mit dem am Ende des 18. Jahrhunderts unter Georg III. sich stark äußernden Machtkampf der Krone in Beziehung steht, ist hier nicht näher zu beleuchten.

Die Verwaltung der Städte, insofern sie von der Grafschaftsverwaltung überhaupt unabhängig waren, und vielfach auch der Landgemeinden[2] war nämlich nach und nach in die Hände einer Minderzahl von Bevorrechtigten übergegangen. Die ursprünglich auf Grund allgemeiner Wahlen gebildeten Verwaltungskörper waren in den Munizipalstädten durch sog. Select Bodies und in den Kirchspielen — wenigstens zum Teil — durch Select Vestries, d. h. sich durch Kooptation ergänzende Behörden ersetzt worden[3].

So stellt sich denn das englische Selfgovernment des 18. Jahrhunderts keineswegs als eine Selbstverwaltung im strengen Sinne dar. Zwar führen die Lokalbehörden die Verwaltung der ihnen übertragenen Aufgaben völlig selbständig und unabhängig von einer zentralen staatlichen Einwirkung oder Kontrolle, aber die verwaltenden Organe waren keineswegs Repräsentativkörper der Gesamtheit, sondern lediglich einer kleinen bevorzugten Gruppe.

Und dennoch, will man eine Erklärung finden für die Tatsache, daß die englische Lokalverwaltung trotz ihrer inneren Zerrissenheit unter den damaligen Verhältnissen im allgemeinen leidlich gut und sicher funktionierte, so ist sie gerade in diesem ihrem

[1] Hirst, F. W., Municipalities in England (Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 123), Leipzig 1908, S. 3.

[2] Soweit sie nicht durch die von den Friedensrichtern ernannten Funktionäre (Constable, Armenaufseher und Wegeaufseher) besorgt wurde.

[3] Nach Sinzheimer, Der Londoner Grafschaftsrat, belief sich vor 1835 in 237 Städten mit 2 Millionen Einwohnern die Zahl der Bürger auf 90 000.

oligarchischen Charakter zu suchen, der einen gewissen Ersatz für die mangelnde organische Verbindung der einzelnen Glieder schuf.

Um dies zu verstehen, darf nicht vergessen werden, daß die lokalen Behörden zwar — wie erwähnt — in der Verwaltung der ihnen einmal übertragenen Aufgaben völlig unabhängig waren, daß aber jede, auch die kleinste Erweiterung des Aufgabenkreises nur im Rahmen bestehender Gesetze erfolgen durfte, oder, wie auch heute noch, auf dem Wege des Private Bill-Verfahrens[1] zu erwirken war.

Das Parlament als der gesetzgebende Körper ist somit die letzte Stelle, von der die Regelung[2] der inneren Angelegenheiten ausgeht, und selbst der Local Government Board, als das Zentralorgan der inneren Verwaltung, kann keineswegs ispo iure Verordnungen mit rechtsverbindlicher Kraft erlassen. Seine Tätigkeit ist, wie wir noch später sehen werden, in der Hauptsache eine kontrollierende und beratende.

Betrachten wir nun die verschiedenen an der inneren Verwaltung des 18. Jahrhunderts mitwirkenden Teile, einmal das Parlament, dann die Friedensrichter, die Behörden der Städte und Kirchspiele, so ist es klar, daß in der Homogenität dieser verwaltenden Organe, die sich sämtlich aus der gleichen Gesellschaftsklasse, aus derselben sozialen Schicht rekrutierten oder von ihr abhängig waren, eine gewisse innere Verbindung geschaffen war, die ein gleichmäßiges Funktionieren aller Teile förderte.

II. Geschichtliche Entwicklung seit 1832.

Solange England Agrarstaat blieb und sich die Interessen der verschiedenen Volksteile noch nicht so stark voneinander absetzten bzw. absetzen konnten, blieben daher auch die großen Mängel der vorstehend geschilderten Klassenherrschaft latent und konnten erst dann recht eigentlich fühlbar werden, als neue und völlig andersartige und anders interessierte Kreise entstanden und am politischen Leben teilzunehmen suchten.

Es kann hier natürlich nicht die Aufgabe sein, die viel-

[1] Clifford, History of Private Bill Legislation, London 1887.

[2] Das hindert nicht, daß die Initiative dazu in den meisten Fällen von den Selbstverwaltungskörpern (Private Bill-Verfahren) oder der Regierung und ihren ständigen Beamten ausgeht.

gestaltigen Vorgänge auf politischem, wirtschaftlichem, technischem und geistigem Gebiet, die diesen Umschwung einleiteten, näher zu beleuchten. Sie sind sattsam bekannt. Wir haben nur die Tatsache zu registrieren, daß zunächst in London, wo fast alle Fäden des industriellen und kommerziellen Englands jener Tage zusammenliefen, ein starker Handels- und Gewerbestand emporgewachsen war, der sich durchaus fähig und bereit zeigte, seine Interessen geltend zu machen.

Durch den siegreichen Ausgang seines politischen Machtkampfes wird die Gleichartigkeit der maßgebenden Stellen und damit der innere Zusammenhang des alten Selfgovernment gesprengt, jener innere Zusammenhang, der ja gerade in der Homogenität der führenden Klassen bestand.

Es ist nun hochinteressant zu verfolgen, wie hier sowohl als auch bei jeder weiteren Ausdehnung des parlamentarischen Wahlrechts eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen zur Reform der lokalen Verwaltung folgt, durch die der Einfluß einer veränderten Wählerschaft auch hier schrittweise zum Ausdruck kommt.

Selbstverständlich sind diese Verwaltungsreformen nicht immer und allein das Ergebnis jener politischen Faktoren, sondern vielfach die natürliche Folge einer durch die Verhältnisse unabweisbar gewordenen Expansion lokaler Verwaltungstätigkeit.

In drei einzelnen Etappen vollzieht sich dieser Vorgang und am Eingange jedes Abschnitts steht eine Reform des parlamentarischen Wahlrechts.

Langsam, tastend geht das Reformwerk vor sich, bald sind die Whigs, bald die Tories das treibende Element, ja fast scheint's, als wolle man sich gegenseitig an forschrittlichem Geist übertrumpfen.

Jene typisch englische Mischung von konservativem Festhalten an dem historisch Gewordenen und politisch reifem Verständnis für die berechtigten Forderungen einer veränderten Gegenwart tritt kaum irgendwo deutlicher hervor, als in dem eigenartigen Gang dieses Umwandlungsprozesses.

1. Die Zeit von 1832 bis 1867.

Die Wahlreformbill von 1832 leitet die erste Etappe ein. Sie bedeutete zunächst nur einen Sieg des wohlhabenden Mittelstandes, der infolge Veränderung der Vorbedingungen für die Wählerquali-

fikation Einfluß auf die Parlamentswahlen gewinnt. Das Schwergewicht der Reform lag in einer gerechteren Verteilung der Wahlsitze.

Schon 1834 äußert sich die Wirkung dieser Maßnahme in dem großen Armengesetz. Es handelte sich hier um eine der klaffendsten Wunden am Körper der lokalen Verwaltung, die dringend Heilung erheischte. Zwei Zahlen mögen genügen, um die Unhaltbarkeit der Zustände, die hier das uneingeschränkte Regiment des Friedensrichters sowohl in sozialer, wie in ökonomischer Hinsicht innerhalb der Armenpflege gezeitigt hatte, zu kennzeichnen: Die für diese Zwecke erbobene Steuerlast nämlich betrug:

1785	1817
£ 1912000	£ 7870801[1]

(also ein Steigen um das Vierfache).

Dieses ungeheure Anschwellen der Armenunterstützungen findet aber seine Erklärung in der für die sentimentale Strömung jener Zeit charakteristischen Gewohnheit, die Armen, unabhängig von ihrer Arbeitsfähigkeit bzw. Unfähigkeit im sog. „outdoor relief", d. h. in Geldform aus öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Ganz abgesehen davon, daß ein solches Vorgehen der Intention des Armengesetzes völlig zuwiderlief, so waren auch die Konsequenzen in höchstem Grade bedenklich.

Farmer und Industrielle hatten hierin nämlich eine ihnen sehr willkommene Gelegenheit gefunden, die Löhne der arbeitenden Klassen unter dem Existenzminimum zu halten und aus öffentlichen Geldern ergänzen zu lassen. Zustände in der Tat, die einer gründlichen Reform bedurften[2].

[1] Ein Betrag, der erst 1871 bei doppelter Bevölkerung wieder erreicht wird!

[2] Nach Bernard Shaws „Common Sense of Municipal Trading", London 1908, S. 217 könnte man noch heute bei den großen Dockgesellschaften auf ähnliche Zustände hinweisen: Das Hauptkontingent der in den Workhouses nahe den Docks auf öffentliche Kosten unterhaltenen Bevölkerung nämlich bestehe aus Dockarbeitern, die von den Gesellschaften zum Ein- und Ausladen der Schiffe nur vorübergehend je nach Bedarf und zu niedrigen Stundenlöhnen in Dienst genommen werden. Auf diese Weise schaffe sich die betreffende Gesellschaft billige Arbeitskräfte, um sie im übrigen auf öffentliche Kosten unterhalten zu lassen. „So ist es eine von den Schicksalsironien", meint Shaw, „daß die vom Steuerzahler zur Armenunterstützung gebrachten Opfer tatsächlich größtenteils den Reichen zugute kommen."

Zweifellos ist diese Schlußfolgerung Shaws doch etwas gewagt und nur

Es mag, ohne auf Einzelheiten hier eingehen zu können, genügen, die Hauptmaßnahmen des Gesetzes kurz zu skizzieren.

Es war dies einmal die Schaffung eines aus Wahlen hervorgehenden Armenrats (Board of Guardians) an Stelle des Friedensrichters als alleinigen Verwalters, dann zum Zwecke einer gerechteren Steuerverteilung die Vergrößerung der einzelnen Verwaltungsbezirke (Unions[1]) und schließlich die Einrichtung einer zentralen Kontrollbehörde (Poor Law Commissioners, seit 1847 Poor Law Board, dessen Präsident Sitz und Stimme im Parlament besitzen muß).

Der Erfolg war glänzend; schon im ersten Jahre fiel die Steuerlast von 8 Millionen auf $5^3/_4$ Millionen. Die folgende Tabelle, die von Maltbie[2] zusammengestellt ist, entnehme ich dem Buche von Redlich[3]; sie zeigt, daß es gelungen ist, trotz der großen Bevölkerungszunahme und der wachsenden Verbesserung der Armenpflege, die Kosten absolut und relativ dauernd zu verringern[4].

---

aus der tendenziösen Absicht der vorerwähnten Schrift zu begreifen. Aber interessant ist der Hinweis doch insofern, als er schwere Bedenken gegen den Einschätzungsmodus wachruft, der, zumal in den Großstädten, zu einer großen Ungleichheit in der steuerlichen Belastung der einzelnen Bezirke geführt hat. Doch auch hier hat neuerdings bereits die Reformbewegung kräftig eingesetzt. Übrigens hat vor kurzem Gerald Walsh, ein Inspektor des Local Government Board, eine Untersuchung über die Beziehung der Dockarbeit zum Armenwesen angestellt, deren Ergebnisse jetzt vorliegen. Walsh kommt zu dem Schluß, daß in den Docks mehr oder weniger stets die Gelegenheitsarbeit fortdauern wird und daß es in der Natur der Arbeit selbst liege, daß sie zu einem gewissen Grade immer eine vorübergehende sei; daran würden auch die vollkommensten Einrichtungen nichts ändern können. Daß aber die Dockarbeit in ihrer großen Masse etwa — wie vielfach angenommen würde — aus Gelegenheitsarbeit bestehe, sei falsch; ein sehr großer Teil der Dockarbeiter seien gelernte Arbeiter in mehr oder weniger dauernder Beschäftigung. (Dock Labour in Relation to Poor Law Relief, London 1908.)

[1] Diese Zusammenlegung der Kirchspiele zu „Unions“ war bereits früher durch ein fakultatives Gesetz ermöglicht und wurde nunmehr allgemein angeordnet. 1904/05 waren die 12 966 Kirchspiele in 657 Unions zusammengefaßt.

[2] Maltbie, English Local Government S. 41.

[3] Redlich a. a. O. S. 800.

[4] Seit 1895 sind allerdings die Kosten, wie auch der soeben erschienene Bericht der im Jahre 1905 eingesetzten Poor Law Commission zeigt, wieder erheblich gestiegen und erreichten 1905/06 die Summe von £ 14 616 933 (£ 4 400 000 mehr als 10 Jahre zuvor). Auf den Kopf der Bevölkerung betragen 1905/06 die Ausgaben für Armenpflege 8 sh $^1/_4$ d.

Jahr	Weizenpreis per Quarter sh	d	Bevölkerung von England und Wales	Gesamtbetrag der Ausgaben für öffentliche Armenpflege £	Kosten per Kopf der Bevölkerung sh	d	Anzahl der Paupers auf das Tausend der Bevölkerung
1818	84	1	11 876 200	7 870 801	13	3	—
1821	62	—	12 517 900	5 736 900	9	2	—
1832	63	4	14 105 600	7 036 969	10	—	—
1834	51	11	14 372 000	6 317 255	8	$9^1/_2$	—
1835	44	2	14 564 000	5 526 418	7	7	—
1837	52	6	14 955 000	4 044 741	5	5	—
1848	64	6	17 150 018	6 180 764	7	$2^1/_4$	62,7
1856	75	4	18 829 000	6 004 244	6	$4^1/_2$	48,7
1861	55	10	19 902 713	5 778 943	5	$9^3/_4$	44,4
1866	43	6	21 145 151	6 439 517	6	1	43,3
1871	49	$8^1/_2$	22 501 316	7 886 724	7	—	46,1
1881	43	7	25 714 288	8 102 136	6	$3^1/_2$	30,8
1891	32	8	28 762 287	8 643 318	6	—	26,4
1895	21	7	30 060 763	9 866 605	6	$3^3/_4$	26,5

Bereits ein Jahr nach dieser großen Reform erfolgte die Reorganisation der städtischen Verwaltung.

Beabsichtigte die Neugestaltung des Armenwesens die Konsolidierung eines einzelnen getrennten lokalen Verwaltungszweiges und bedeutete seine feste vertikale Zusammenfassung eine überraschend starke und später auf keinem Gebiet mehr erreichte Betonung des zentralistischen Gedankens, so handelte es sich bei dem Municipal Corporation Act von 1835 um den — man könnte sagen horizontalen — Ausbau einer städtischen Selbstverwaltung auf demokratischer Basis.

Damit ist bereits auf den Hauptgedanken des Gesetzes, nämlich die Beseitigung des oligarchischen Verwaltungsorgans und seine Ersetzung durch eine aus den allgemeinen direkten Wahlen der Lokalsteuerzahler hervorgehende Behörde, dem Town Council, hingewiesen.

Im Gegensatz zu der soeben geschilderten Reorganisation des Armenwesens war für die städtische Verwaltung das Prinzip der von jeder staatlichen Zentralisierung freien Selbstverwaltung besonders scharf betont worden und hat sich hier auch bis heute im wesentlichen vollauf erhalten.

Als eine dritte große Wirkung der ersten Reform des par-

lamentarischen Wahlrechts ist die Inangriffnahme einer bis in die 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts hineinreichenden Gesetzgebung auf dem Gebiete des öffentlichen Gesundheitswesens zu nennen. Es handelte sich hier um einen Verwaltungszweig, dessen wichtige Aufgaben bisher durch eine Unzahl von Local Acts nach Bedürfnis und auf Ansuchen der Lokalbehörden in ungenügender und sehr experimenteller Weise befriedigt worden waren.

Die schweren Epidemien der 30er und 40er Jahre hatten die Aufmerksamkeit auf die Gesundheitsverhältnisse der großen Industriezentren — der Städte und städtischen Bezirke — gelenkt, die durch ihre schlechten Wohnungsverhältnisse einen besonders günstigen Herd für ansteckende Krankheiten bildeten. Hier sollte das gemäß Public Health Act von 1848 geschaffene Zentralorgan der Sanitätsverwaltung, das Board of Health, durch Errichtung von lokalen Gesundheitsbehörden und deren Beaufsichtigung Besserung schaffen.

Diese der Reorganisation der Armenverwaltung ähnliche, wenn auch in ihrer Intensität weniger starke Zentralisierung eines lokalen Verwaltungszweiges stieß auf die heftigste Opposition der Steuerzahler. Es war vor allem ihr Führer, der eifrige Agitator Toulmin Smith, dem es, wie Redlich[1] berichtet, gelang, „unter dem Schlagwort der verfassungswidrigen Zentralisation, die das altehrwürdige Selfgovernment und damit die Wiege der politischen Tüchtigkeit und Freiheit des englischen Volkes sowie dessen Nationalcharakter auf das höchste gefährde, die urteilslose Menge sowie zahlreiche um die Erhaltung der nationalen Grundanschauungen besorgte Patrioten gegen eine moderne Reform der inneren Verwaltung mächtig zu erregen".

In der Tat fehlte nicht viel, daß dieses wichtige Gesetz bei seiner Erneuerung fünf Jahre später und damit gleichzeitig auch das große geistige Werk des Philanthropen Chadwick[2] gescheitert wäre. Den Erfolg der Gesetzgebung beweisen folgende Sterblichkeitstabellen[3]:

[1] Redlich a. a. O. S. 183.

[2] Redlich S. 172ff. Von ihm sagt Redlich, „daß er mehr denn irgend ein anderer seiner Zeitgenossen die furchtbaren Leiden und die entsetzlichen Existenzbedingungen der arbeitenden Klasse gekannt hat, mit welchen England seine industrielle Weltmacht und den Reichtum seiner herrschenden Klasse erkaufte".

[3] Redlich S. 801.

Sterblichkeit per Tausend der Bevölkerung:

	1851—1860	1861—1870	1871—1880	1881—1893
Ländliche Distrikte . .	19,9	19,7	19,0	17,5
Städtische Distrikte .	24,6	24,8	23,1	20,3

Prozentuale Verteilung der Gesamtbevölkerung auf Stadt und Land:

	1871 %	1881 %	1891 %
Ländliche Distrikte	43	41	36
Städtische Distrikte	57	59	64

2. Die Zeit von 1867 bis 1885.

Mit den im vorstehenden kurz skizzierten drei größeren Reformen schließt die erste Etappe ab. Es tritt in der Weiterbildung des begonnenen Reformwerks eine längere Stagnation ein, denn der Mittelstand hatte das Interesse daran verloren, „Lust an Welt- und Staatsverbesserung war ihm völlig verflogen“ [1]. So war denn aus den Reihen seiner parlamentarischen Vertreter, die — einmal im Parlament installiert — eine engherzige und selbstsüchtige, nur den eigenen plutokratischen Interessen dienende Politik zu treiben begannen, keine weitere Förderung gemeinnütziger Arbeit zu erwarten. Der Impuls mußte von anderer Seite kommen.

Es darf wohl als ein glänzendes Zeugnis der politischen Befähigung der leitenden Kreise Englands anerkannt werden, daß dieser Anstoß nicht in einer politischen Treiberei breiterer Volksschichten zu suchen ist, sondern vom Parlamente selbst, und zwar nacheinander von beiden Parteien (Whigs und Tories) ausging. Es ist jener sich in der Folgezeit noch mehrfach bewährende Gemeinsinn der führenden Klassen, womit diese sich, wie List schon 1843 [2] hervorhebt, „in allen das Gemeinwesen betreffenden Fragen und Angelegenheiten an die Spitze des Volkes“ stellen und ihre

[1] Redlich S. 205.

[2] Das Zollvereinsblatt, redigiert von List, 1. Jahrg., S. 650/51.

weitsichtige Politik, wodurch sie es meisterhaft verstanden, den Kollisionen, die aus einer den staatlichen Einrichtungen inkongruent gewordenen sozialen und wirtschaftlichen Lage zu entstehen drohen, zuvorzukommen und den veränderten Verhältnissen in jeder Beziehung gerecht zu werden. Diesmal gilt das Interesse der industriellen Arbeiterschaft, die allmählich immer kraftvoller und selbstbewußter emporgewachsen und in ihrer starken Organisation, den Trade Unions, eine an Bedeutung nicht mehr zu unterschätzende Macht geworden war.

Das Parlamentswahlgesetz von 1867 — in letzter Linie das Werk des konservativen Ministeriums Derby-Disraeli — brachte denn in Würdigung dieser sozialen Verschiebungen für alle städtischen Wahlkreise allen Lokalsteuerzahlern das Stimmrecht, und damit beginnt auch eine neue Ära der Verwaltungsreformen. Gladstone hatte die Durchsetzung der Reformbill den Konservativen überlassen müssen, seinem Ministerium (1869—75) aber blieb es vorbehalten, die Konsequenzen daraus zu ziehen.

Zunächst wandte sich das Interesse einem Zweige zu, der bislang so gut wie gänzlich vom Staate vernachlässigt war: Dem Volksschulwesen. Nur einzelnen Schulen, die sich gewissen Normativbestimmungen unterworfen hatten, war auf dem Wege staatlicher Subvention eine Unterstützung zuteil geworden. Irgend eine durchgreifende Regelung des Schulwesens selbst aber war seitens des Staates noch in keiner Weise erfolgt. 1832 war eine Subvention in Höhe von £ 20 000 gewährt worden, 1839 wurde sie auf £ 30 000 erhöht, da die Regierung, wie es hieß, „mit tiefer Betroffenheit wahrnahm, wie sehr es noch an Unterricht für die armen Kinder gebräche und wie alle Erhebungen einen Bildungsmangel aufdeckten, welcher eines Cultur- und Christenvolkes unwürdig sei“ [1]. Die standesamtlichen Feststellungen zeigten 1839/41, daß von 750 000 Personen, die eine Ehe schlossen, über 300 000 nicht einmal ihre Namen schreiben konnten. Drei Fünftel aller Kinder zwischen 5 und 14 Jahren waren überhaupt ohne Schulunterricht [2]. Trotz dieser Tatsachen und trotz der von allen Seiten der Wissenschaft längst anerkannten Notwendigkeit einer Abhilfe gelang es erst 1870, den Volksschulunterricht, wenigstens im großen und ganzen, durch den Staat zu garantieren.

[1] v. Nostitz, Aufsteigen des Arbeiterstandes in England, Jena 1900, S. 121 ff.
[2] In Preußen wurde der Schulzwang bereits 1717 eingeführt.

Welch interessante Kausalzusammenhänge, wenn wir angesichts dieser Tatsachen den unvergleichlichen Aufschwung Großbritanniens in dieser Zeit betrachten! Zur ersten wirtschaftlichen Macht steigt das britische Reich empor. „Großbritanniens Weltherrschaft", sagt v. Schulze-Gävernitz[1], „war der längst begrabenen Größe des alten Rom vergleichbar." Wieviel von dieser Größe war nicht auf das Konto des mangelnden Schulzwangs und des damit allein möglichen Umfangs der Kinderarbeit zu setzen! Und demgegenüber wird man wiederum nicht verkennen können: Die Tatsache, daß Deutschland heute dem Briten in technischer und wirtschaftlicher Beziehung hart auf der Ferse sitzt, ja ihn vielfach überholt hat, ist zweifelsohne eine Folge seiner besseren Schulbildung. Dies ein Beweis dafür, daß unser deutscher so viel bespöttelter Idealismus — denn idealen Motiven danken wir guten Teils die Entstehung unserer Schulen — eminent praktische und durchaus greifbare Resultate gezeitigt hat[2]. England, das klassische Land der Selbverwaltung, hatte wohl — zweifellos in unberechtigter Befangenheit — die staatliche Regelung des elementaren Unterrichts als einen Eingriff in die eigene Interessensphäre der Bürger zu vermeiden gesucht und die Sorge dafür der privaten Vereinstätigkeit überlassen, die darin gewissermaßen eine traditionelle Pflicht sah und diese daher — so gut sie konnte — auch erfüllte. Immerhin war es und wurde es immer weniger möglich, in dieser Weise auch nur mit den dringendsten Bedürfnissen Schritt zu halten, und so hatte sich ein Zustand herausgebildet, der die Schulbildung mehr und mehr als ein Vorrecht der besitzenden Klassen erscheinen ließ.

Durch das Emporwachsen immer breiterer Volksmassen in eine bessere wirtschaftliche Lage und dem damit pari passu wachsenden Bildungsbedürfnis wurde naturgemäß dieser Zustand immer fühlbarer und haltloser, und es war klar, daß nunmehr, wo jenen Volksmassen auch die Möglichkeit eines parlamentarischen Einflusses auf die Gestaltung der inneren Verhältnisse geboten war, sie mit besonderem Nachdruck die Aufmerksamkeit auf diese Dinge lenkten.

Die Forsters Akte von 1870 regelte die Neuorganisation des Schulwesens in der Weise, daß ohne Rücksicht auf die bestehenden lokalen Verwaltungsbezirke und -behörden Schuldistrikte geschaffen

[1] v. Schulze-Gävernitz, England und Deutschland, Berlin-Schöneberg 1908.
[2] P. Arndt, Deutschlands Stellung in der Weltwirtschaft, Leipzig 1908.

und School Boards gebildet werden, deren Mitglieder aus der gleichen, allgemeinen und direkten Wahl sämtlicher Lokalsteuerzahler hervorgehen[1] und die der Kontrolle und Oberleitung der Zentralstelle, dem Committee of Education, unterstehen. Die Kosten der nun von den Schoolboards zu errichtenden Schulen wurden durch die bereits erwähnten Staatssubventionen, durch Schulgelder und Steuern (Schoolrate) gedeckt.

Nach zwei Richtungen hin ist dieser erste und recht energische Versuch einer staatlichen Regelung des Schulwesens bemerkenswert. Einmal wurde eine Schulpflicht[2] — zunächst zwar nicht allgemein — eingeführt und dann wurde die Regelung des Schulwesens in der lokalen Instanz einer aus allgemeinen und gleichen Wahlen hervorgehenden Behörde anvertraut.

Es mag gleich hier hinzugefügt werden, daß diese Gesetzgebung in der Folge durch eine Reihe von späteren Gesetzen (1876 bzw. 1880, 1891, 1893 und 1902) weiter ausgebaut wurde; vor allem sind die noch ungenügenden Befugnisse der School Beards wesentlich erweitert und diese schließlich — worauf wir später noch kurz hinzuweisen haben — mit den neugebildeten bzw. neu konstituierten lokalen Verwaltungskörpern fest verschmolzen worden.

Es war eine conditio sine qua non, daß der Einführung eines Schulzwanges auch eine Aufhebung des Schulgeldes folgen mußte als „eine Forderung der demokratischen Welt- und Staatsanschauung“[3]. Gleichwohl suchten die Gegner dieses Gedankens ihre Stellungnahme mit der merkwürdigen Motivierung zu stützen, daß dies „den Unabhängigkeitssinn schwäche, durch welchen sich die englische Art, das Staatsleben einzurichten, von der anderer Völker unterscheide, deren Bürger zufrieden sind, Inangriffnahme, Verwaltung und Aufsichtsführung bei allen gemeinnützigen Unternehmungen der Regierung zu überlassen“.

Tatsächlich ist das Schulgeld für den Elementarunterricht[4] seit 1891 so gut wie ganz aufgehoben.

Die Jahre 1871—1875 brachten dann eine Reihe von Ge-

[1] Über die Eigenart des Wahlmodus s. Redlich a. a. O. S. 221.

[2] Bisher genoß noch nicht die Hälfte der im schulpflichtigen Alter stehenden Kinder den Schulunterricht.

[3] v. Nostitz a. a. O.

[4] Die Mittelschulen (Colleges, grammar schools, middle Class schools) sind in England teils Privatanstalten, zum großen Teil Stiftungsschulen.

setzen, die das furchtbare Chaos von Behörden, das durch die stückweise Regelung der einzelnen Verwaltungszweige entstanden, wenigstens einigermaßen beseitigten. So wurde zunächst der Local Government Board geschaffen, d. h. eine Zentralverwaltungsbehörde, in der die bisherigen zentralen Verwaltungsbehörden des Armen- und Gesundheitswesens aufgingen und der gleichzeitig wichtige Verwaltungsbefugnisse des Home Office und des Board of Trade übertragen wurden. Das ganze Königreich wurde für die Zwecke des Gesundheitswesens territorial abgeteilt (Urban and Rural Sanitary Districts) und die Verwaltung der verschiedenen städtischen und ländlichen Behörden jeweils möglichst in einer Hand vereinigt.

Die sanitätspolizeilichen Aufgaben wurden wesentlich erweitert und 1875 durch die große Public Health Act die ganze Menge der einzelnen Statuten in einem Gesetze zusammengefaßt.

3. Die Zeit von 1885 bis zur Gegenwart.

Die Reformen auf dem Gebiete des Gesundheits- und Schulwesens bilden — ein Werk des großen Gladstone — die Hauptpfeiler der inneren Verwaltungsreform in ihrer zweiten Epoche.

Wiederum erlahmt für kurze Zeit der Eifer an inneren Reformen. Ein Umschwung in der öffentlichen Meinung führt die Tories ans Ruder und schiebt damit die äußere Politik in den Mittelpunkt des Interesses. Erst als nicht lange nachher die liberale Partei die Führung von neuem in die Hand bekommt, tritt auch die Frage des Parlamentswahlrechts erneut in den Vordergrund und eröffnet damit gleichzeitig eine neue Ära innerpolitischer und administrativer Neuformationen.

Auch hier kann es nicht die Absicht sein, einzelnen Momenten nachzugehen, die als äußere Veranlassung zu erneuter Revision des parlamentarischen Wahlrechts führten.

Der innere Kern ist kurz folgender: Unter der ländlichen Bevölkerung, die bisher an den Parlamentswahlen so gut wie keinen Teil hatte, war inzwischen auch das Verständnis für den Wert politischer Rechte wach geworden. Geschart um ihren energischen und einsichtsvollen Führer Joseph Arch hatten sie eine das ganze Land umspannende Bewegung ins Leben gerufen, die zur Bildung von einer großen Anzahl von Trade Unions führte.

Diese feste und selbständige Organisierung der Landarbeiter bot den Liberalen unter Hindeutung auf solchen Beweis politischer

Reife die Handhabe, für die Gleichstellung der städtischen und ländlichen Bevölkerung zu plädieren.

1885 wurde Gladstones Vorlage Gesetz. Dies bedeutete innerhalb der Städte Ausdehnung des Wahlrechts auch auf diejenigen Personen, die infolge einer Dienstwohnung steuerfrei und daher nicht wahlberechtigt waren (sog. Service's Vote), für die Grafschaften aber die Einführung des für die städtischen Bezirke bisher üblichen Wahlmodus (Household's Vote) und aller andern Spezialwahlrechte. Wie weittragend diese Reform, zunächst äußerlich, war, beweist die Tatsache, daß die Zahl der Wahlberechtigten von ca. 3 Millionen auf ca. $5\frac{1}{2}$ Millionen stieg[1].

Die Frage, ob und inwieweit diese gewaltige Umwälzung in den politischen Rechten der Bürger Änderungen in der Zusammensetzung des parlamentarischen Körpers selbst hervorgerufen hat, soll am Schlusse dieses kurzen Überblickes noch mit wenigen Worten gestreift werden, hier gilt es zunächst, die Wirkungen festzustellen, die von der Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts — jedenfalls mittelbar — auf die Organisation der Lokalverwaltung ausgingen.

Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, daß die Durchführung der Wahlreform nicht mehr etwa als eine Konzession an die zur Zeit stärkere Partei der Liberalen, sondern durchaus als ein Ausfluß der festen Überzeugung beider Parteien zu betrachten ist. Somit war es auch nur eine natürliche Folge, daß sich das gleiche Wahlprinzip auch bei der Zusammensetzung der lokalen Verwaltungskörper durchsetzen mußte, jenen Organen, die als die berufene Vorschule künftiger Parlamentsvertreter sich stets bewährt hatten.

Es trägt denn diese dritte Periode der Verwaltungsreformen auch einen vorwiegend politischen Charakter. Die in Grafschaft und Kirchspiel bisher fungierenden unzureichenden Behörden werden auf demokratischer Basis reorganisiert, der Wirkungskreis der Distriktsbehörden wesentlich erweitert und erst so, zusammen mit den städtischen Verwaltungskörpern, ein festgefügter Bau geschaffen, der für die zweckmäßige Administration der ständig wachsenden lokalen Aufgaben die notwendigen Garantien bietet.

Es sind die großen Verwaltungsgesetze von 1888 und 1894, die hier in erster Linie in Betracht kommen.

[1] Siehe J. Hatschek, Englisches Staatsrecht (Handbuch des öffentlichen Rechts IV 2, 4 I), 1. Bd. S. 253.

Das Gesetz von 1888 ist besonders dadurch bemerkenswert, daß es die bereits eingangs erwähnte Trennung von Rechtsprechung und Verwaltung innerhalb der Grafschaft brachte, die bislang beide in der Hand des Friedensrichters vereint waren. Die administrativen Funktionen gehen auf den Grafschaftsrat (County council), eine von allen Lokalsteuerzahlern gewählte Behörde, über. Städte über 100000 Einwohner scheiden aus den Grafschaften aus und bilden eigene Stadtgrafschaften (County boroughs)[1], ähnlich wie in Preußen Städte von bestimmter Größe eigene Stadtkreise bilden.

So hielt der demokratische Gedanke auch seinen Einzug in die Grafschaftsverwaltung, prinzipiell jedenfalls ein Vorgang von weittragendster Bedeutung.

1894 wurde durch ein weiteres Gesetz die Verwaltung der größeren Kirchspiele (mit mehr als 300 Einwohnern) in die Hände eines aus allgemeinen Wahlen hervorgehenden Repräsentativorgans (parish council) gelegt. In den kleineren Kirchspielen dagegen (mit unter 300 Einwohnern) wird die Durchführung der gesetzlichen Verwaltungsfunktionen der Gesamtheit der Gemeindeansässigen in der sog. parish meeting anvertraut.

Gleichzeitig werden die städtischen und ländlichen Gesundheitsbehörden zu Distriktsräten (District councils) umgewandelt, ihr Aufgabenkreis unter Absorbierung von Spezialbehörden entsprechend erweitert und sie so als Unterabteilungen der Grafschaften in den Nexus der Lokalbehörden eingefügt[2].

Nachdem somit der bisher getrennt verwaltete, in England besonders umfangreiche Aufgabenkreis der Sanitätsverwaltung in die Agenden der eigentlichen Lokalkörper übernommen war oder vielleicht richtiger gesagt, die Spezialbehörden des Gesundheitsdienstes als lokale Instanzen von allgemeiner Bedeutung in den Gliederbau der Lokalverwaltung aufgenommen waren, so blieben nunmehr noch zwei große Zweige der lokalen Verwaltungstätigkeit außerhalb des Wirkungsbereiches der eigentlichen Lokalbehörden in der Hand selbständiger Zweckorgane: Die Schulverwaltung und das Armenwesen.

[1] Es wurde England hierdurch in 62 Verwaltungsgrafschaften (administrative Counties) und 69 Stadtgrafschaften eingeteilt. Heute gibt es 72 Stadtgrafschaften.

[2] Der Vorsitzende des Distriktsrats ist kraft seines Amtes auch Friedensrichter.

Die Spezialbehörden für die Schulverwaltung wurden 1902 gleichfalls beseitigt und ihre Funktionen in verschiedenem Umfange den Grafschafts- und Stadträten übertragen, die aus ihrer Mitte besondere Kommissionen für Unterrichtszwecke (sog. Education Committees) erwählen.

Es bleibt somit nur noch die Armenverwaltung fast völlig losgelöst neben den eigentlichen Lokalbehörden bestehen.

Auf diese Tatsache wurde bereits zu Anfang dieses Kapitels hingewiesen und gleichzeitig bemerkt, daß eine gewisse Beziehung zwischen Armen- und eigentlichen Lokalbehörden in zweifacher Weise bereits erzielt ist. Einmal fungieren die Distriktsräte in ländlichen Bezirken gleichzeitig als Guardians der Armenverbände und weiter ist in dem Local Government Board ein gemeinsames Zentralamt für alle lokalen Verwaltungsbehörden, so auch der Armenverbände, geschaffen.

Es ist zweifellos nach der ganzen Entwicklung anzunehmen, daß auch die Aufnahme der Armenverwaltung in den Aufgabenkreis der eigentlichen Lokalkörper nur eine Frage der Zeit ist[1]. Es sei denn, meint Hirst[2], daß diese älteste Lokallast als eine rein staatliche Verpflichtung betrachtet wird.

4. Zusammenfassung.

Überblicken wir nun rückschauend den Gang der Entwicklung, so ist zusammenfassend folgendes zu sagen.

Die Verschiebung in den sozialen und wirtschaftlichen Verhältnissen — als eine Folge der wachsenden Industrialisierung Englands — hat das Interesse breiterer Volksschichten für politische Rechte geweckt und Hand in Hand mit der Ausdehnung des parlamentarischen Wahlrechts eine Umwälzung in der inneren Verwaltung sowohl ihrem Inhalt wie ihrer Form nach gezeitigt.

Nicht irgend ein vorgefaßtes bestimmtes System lag dieser Reform zugrunde, vielmehr war es das jeweilig sich am stärksten äußernde Bedürfnis, das den Gang der Entwicklung leitete. So wurden zunächst die reformbedürftigsten großen Zweige der lokalen Verwaltungstätigkeit — voran das Armen- und Gesundheitswesen — reorganisiert, dann die Behörden der Städte, die im wachsenden

[1] Darauf weist auch der bereits erwähnte kürzlich erschienene Bericht der Poor Law Commission 1905 hin.

[2] F. W. Hirst a. a. O.

Industriestaat vor die Lösung der wichtigsten Probleme gestellt waren, einer völligen Umwandlung unterzogen. Mit oft verhängnisvoller Pietät suchte man die alte Form im Äußeren zu wahren, bis auch hier schließlich der drohende Zerfall der inneren Verwaltung zu einer Zusammenfassung drängte und ein teilweiser Neubau des Verwaltungsgebäudes notwendig wurde.

Wenn wir nun jene wirtschaftlichen und sozialen Verschiebungen als die treibenden Faktoren für die Verwaltungsreform bezeichnen müssen, so lag dem Gang, den diese genommen, zwar, wie wir sahen, kein klares Programm zugrunde, aber dennoch lassen sich gewisse Entwicklungstendenzen als Leitmotive scharf erkennen.

Es sind dies besonders zwei Momente, auf die hier hinzuweisen ist. Einmal die Ausbildung einer wirksamen, von staatlicher Einwirkung möglichst freien Selbstverwaltung, und zwar einer Selbstverwaltung auf demokratischer Basis. Hierfür ist die Verfassung der Munizipalstädte auf Grund des Municipal Corporation Act 1835, wie wir es im vorstehenden geschildert, das vorbildliche Beispiel. Man hat daher auch wohl zur Charakterisierung der ganzen Verwaltungsreform gesagt: „Local Government has been municipalised.“ Indessen darf dies in solcher Verallgemeinerung nur cum grano salis verstanden werden. Dem Prinzip der Selbstverwaltung gegenüber hat sich doch der Gedanke einer Zentralisation zuerst und wohl am stärksten in der Armenverwaltung, später allgemeiner durch die Schaffung des Local Government Board Bahn gebrochen. Es liegt in beiden Prinzipien — Selbstverwaltung und Zentralisation — ein scheinbarer Widerspruch, der erst durch ein näheres Eingehen auf die Art und Weise ihrer Durchführung zu klären ist.

Es mag daher der Vollständigkeit halber noch einiges hierüber angeführt werden.

III. Die Stellung des Local Government Board im Rahmen der lokalen Verwaltung.

Auf früher Gesagtes zurückgreifend, muß nochmal daran erinnert werden, daß die lokalen Verwaltungskörper zwar hinsichtlich der Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben im allgemeinen durchaus frei, aber in der Abgrenzung des Aufgabenkreises an sich den Parlamentsgesetzen unterworfen sind.

Hierdurch ist dem Parlamente mit der steigenden Ausdehnung der lokalen Bedürfnisse eine enorme Arbeit zugewachsen, bei deren

Erledigung es sich des Local Government Board als Hilfskraft bedient. Damit ist die eine Seite der Tätigkeit jener zentralen Verwaltungsbehörde bereits bedeutet. Sie findet ihren Ausdruck in der dem Local Government Board zustehenden Befugnis, erforderlichenfalls provisorische Verordnungen zu erlassen, die aber immer der nachträglichen Sanktion des Parlaments bedürfen. Hierbei ist immer im Auge zu behalten, daß nicht nur die Bestimmungen der einzelnen Lokalbehörden, sondern auch die Verordnungen des Local Government Board stets der legalen Kontrolle unterliegen und von den durch sie Betroffenen eventuell auf dem Wege der Klage vor den ordentlichen Gerichten anzufechten sind. „Both", sagt Hirst, „the local selfgovernment and the central control are compelled to kneel down in humble subjection to our majestic rule of law."[1]

Diesem einen Tätigkeitsfeld der englischen Zentralbehörde — dem Local Government Board — steht ein anderes ergänzend zur Seite, das, man möchte sagen, etwa darin besteht, der Forderung J. Stuart Mills gerecht zu werden: „Power may be localised, but knowledge to be most useful must be centralized."[2]

Es darf an dieser Stelle auf das große Verdienst John Stuart Mills an der ganzen Reformbewegung hingewiesen werden. Ist er es doch gewesen, der durch seine glänzende und klare Darstellungsweise im Bunde mit einem praktisch politischen Sinn dem Benthamschen Gedanken einer demokratischen Staatsverfassung erst die Werbekraft und Popularität gegeben hat, die für den Erfolg unerläßlich sind. Nicht immer doch ist es allein die Originalität der Gedanken, sondern vielmehr ihre überzeugende Interpretation, die die Massen in Fluß bringt und für Neuerungen empfänglich macht.

Fragen wir uns nun, wie die oben zitierten Forderungen Mills praktisch verwirklicht sind, so ist auf folgendes hinzuweisen.

Die Regierungsgewalt — soweit sie sich auf dem Wege der Gesetzgebung aus dem allmächtigen Willen des Parlamentes loslöst — ist und bleibt unumschränkt und geschlossen bei den lokalen Selbstverwaltungskörpern, die Zentralisierung besteht nur in der Sammlung, Zusammenstellung und nutzbringenden Verwendung der lokal gemachten Erfahrungen. Diese fließen dem Local Government

[1] F. W. Hirst a. a. O. S. 27.

[2] John Stuart Mill, Representative Government.

Board auf dem Wege lokaler Inspektion und einer vielfach bis ins Detail gehenden Finanz- und Rechnungskontrolle zu. So wird es der Berater κατ' ἐξοχήν der lokalen Verwaltungsorgane.

Das Maß seiner Befugnisse zur Erlangung des hierzu notwendigen Materials sowie der von ihm ausgehende Einfluß gegenüber den einzelnen Verwaltungsorganen ist sehr verschieden, am ausgedehntesten gegenüber der Armenverwaltung, am geringsten gegenüber den städtischen Behörden[1].

Doch hier lag uns, ohne auf die einzelnen Differenzierungen eingehen zu können, nur daran, ganz allgemein zu zeigen, worin, im Gegensatze zu den Kontinentstaaten, etwa Frankreich und Preußen, das Prinzip der Zentralisation seinen Ausdruck findet und auf Grund der andersartigen rechtlichen Verhältnisse auch nur finden konnte.

Dabei soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, daß durch das Mittel der stetig wachsenden Staatszuschüsse auf einem andern Wege die Autonomie einzelner Behörden allerdings nicht unbeträchtlich beschnitten wird. Und zwar in der Weise, daß die Bewilligung dieser notwendig gewordenen staatlichen Unterstützung der lokalen Behörden von der Erfüllung gewisser Vorschriften bzw. von dem Ergebnis einer Inspektion vielfach abhängig gemacht wird.

Doch dies hängt enger mit der Frage der Lokalbesteuerung selbst zusammen und wird daher noch an anderer Stelle näher zu berühren sein.

IV. Das Parlament.

Wenn wir den lokalen Verwaltungskörper als einen geschlossenen Organismus begreifen, so wird man dem Local Government Board füglich die Stellung des Hauptes einräumen müssen, denn er ist die geistige Zentrale, in der die lokal gemachten Erfahrungen zusammenfließen und verarbeitet werden, um alsdann wieder in Form zweckmäßiger Beeinflussung der einzelnen Glieder auf diese zurückzustrahlen.

Die Stellung des Herzens aber bleibt in diesem Organismus dem Parlament[2]. Von ihm leitet die lebendige Kraft, die in der

[1] Hier übt der Local Government Board nur auf dem Gebiet des „Public Health" einen stärkeren Einfluß aus und nur die Ausgaben für Schulzwecke unterliegen der staatlichen Rechnungskontrolle.

[2] Noch genauer gesagt, dem aus der Mehrheitspartei des Parlaments hervorgehenden Kabinett; denn die parlamentarische Regierung ist de facto zur Kabinettsregierung geworden.

wirksamen Tätigkeit der einzelnen Organe zum Ausdruck kommt, ihren Ursprung her.

Wir haben gerade in der vorstehend geschilderten Verwaltungsreform diese Beziehungen sich besonders stark äußern sehen und festzustellen vermocht, wie große Einflüsse von der politischen Überzeugung des Parlamentes auf Zusammensetzung und Wirkungskreis der Lokalbehörden ausgehen, wie insonderheit der demokratische Gedanke zunächst im Parlamente Wurzel faßt, in der Änderung des Wahlrechts die ersten Früchte treibt, um dann weiter verpflanzt zu werden auf das ganze Feld lokaler Verbände.

Diese große Bedeutung des Parlamentes für die lokale Verwaltung nicht nur nach ihrer formalen, sondern auch nach ihrer materiellen Seite hin, läßt es zweckmäßig erscheinen, in diesem Zusammenhange noch mit einigen Worten auf die Wirkung einzugehen, die die Demokratisierung des parlamentarischen Wahlrechts auf die tatsächliche Zusammensetzung des Parlamentes gehabt hat.

Das Oberhaus (House of Lords) kann hierbei natürlich außer Betrachtung bleiben. Aus seiner eigensten Natur heraus ist seine Zusammensetzung im wesentlichen dieselbe geblieben, aber auch sein Einfluß auf die Gesetzgebung ein äußerst beschränkter.

„Die Stärke des Oberhauses", sagt Low[1], „liegt in seiner Schwäche", und weiter „das Oberhaus besitzt den Einfluß, der sich gründet auf Reichtum und auf hohen Rang und alten Stammbaum, auf Grundbesitz, auf Ideen und Gefühle, die in das Gewebe der englischen Geschichte verwoben sind, und auf Traditionen und Gebräuche und Geistesgewohnheiten, die das Erzeugnis von Jahrhunderten sind. Kein synthetischer Prozeß könnte dieses merkwürdige und komplizierte Ergebnis von Zeit und Zufall genau reproduzieren."

Wie die Entwicklung der parlamentarischen Regierungsweise die Bedeutung der Krone de facto ausgeschaltet hat, so hat sie in Verbindung mit der Demokratisierung des Wahlrechts auch den Einfluß des Oberhauses innerhalb der Gesetzgebung zurückgedrängt und im äußersten Falle auf die Ausübung eines Vetorechts[2] reduziert.

---

[1] Sidney Low, Die Regierung Englands, übersetzt von Johannes Hoops. Tübingen 1908, S. 206ff.

[2] Ein solches ist ihm nach Hatschek (a. a. O. 1. Bd. S. 248) auch in der Finanzgesetzgebung nicht genommen, wenngleich es der konstitutionellen Sitte (constitutional usage) nicht entspreche, eine vom Unterhause angenommene

Wenden wir uns daher gleich zur Betrachtung des Unterhauses (House of Commons) als des entscheidenden Faktors der Gesetzgebung. Aus dem Vorangehenden ist bekannt und es genügt, hier nochmal daran zu erinnern, daß die letzte Wahlrechtsreform von 1885 nahezu das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht gebracht hat. Doch sei bemerkt, daß die Forderungen der Radikalen erheblich über das tatsächlich Erreichte hinausgingen und in dem auch heute noch bestehenden Losungswort „one man one vote" ausklingen.

„Vor allem", meint Redlich[1], „bildet seither der Umstand, daß durch die sukzessive Aneinanderreihung stets neuer Wahlrechtstitel für die Besitzenden ein Pluralvotum im beträchtlichen Ausmaß geschaffen worden ist, eine der Hauptgravamina der radikalen Elemente, denen das Vorbild des amerikanischen und australischen Wahlsystems vorschwebt."

So bleibt heute auch des weiteren noch die Wahlberechtigung an die Zahlung von Lokalsteuern bzw. den Nachweis eigener Wohnung gebunden.

Dessen also muß man sich zunächst bewußt bleiben, daß eine rein abstrakte Form des allgemeinen, gleichen und direkten Wahlrechts auch 1885 nicht geschaffen wurde.

Gleichwohl sind die Wählermassen durch die letzten Reformen gewaltig angeschwollen und das Heer der Wahlfähigen rekrutiert sich aus allen Gesellschaftsklassen bis hinab in ihre tiefsten Schichten, so daß es nicht wundernehmen würde, wenn auch die zahlreichste Klasse der Bevölkerung ihre Vertreter in größerer Zahl aus ihrer eigenen Mitte in das Parlament entsendet hätte. Doch dem ist nicht so. „Es ist unrichtig", meint Low[2], „zu behaupten, daß die Demokratie darauf bestanden hat, ihre eigenen Mitglieder auf die Sitze der Macht zu erheben und die Männer

Finanzbill zu verwerfen. „Das Äußerste, wozu das House of Lords es nach dem lebendigen Staatsrechte des gegenwärtigen England bringen kann, ist, daß es die Regierung nötigt, in betreff einer großen gesetzgeberischen Maßregel, die vom Unterhause angenommen wurde, unmittelbar an das Volk zu appellieren und durch den Ausfall der Wahlen zu erproben, ob der vom Oberhause zurückgewiesene Gesetzentwurf tatsächlich die entschiedene Mehrheit der Nation hinter sich habe" (J. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, Leipzig 1905, S. 342).

[1] Redlich, Lokalverwaltung S. 224.

[2] Low a. a. O. S. 165 ff.

von Besitz, Geburt und höherer Bildung zu verdrängen, um für jene Platz zu schaffen."

Auch Redlich[1] sagt: „Die trotz aller Wahlreform dauernd geringfügige Zahl wirklicher Radikaler im Parlamente, die noch geringere Zahl von Vertretern der arbeitenden Klasse im Unterhause, hatte den Charakter des Parlamentes als einer vornehmlich aus den besitzenden Klassen gebildeten, sich gesellschaftlich als eine Einheit fühlenden Körperschaft erhalten . . ."

Fragen wir nach der Ursache dieser Erscheinung, so sind es neben der bereits erwähnten, immer noch bestehenden Einschränkung des Wahlrechts zunächst finanzielle Gründe, die in dieser Richtung wirksam werden: Es ist dies die gewaltige Höhe der Wahlkosten auf der einen Seite und das Fehlen einer geltlichen Entschädigung für die Tätigkeit der Abgeordneten in Form von Diäten auf der andern.

Beides muß naturgemäß unbemittelten Kreisen den Weg zum Parlamente erschweren.

Aber viel wichtiger als alles dieses ist ohne Zweifel die Tatsache, daß auch das Interesse der unteren Volksschichten im allgemeinen nicht in der Richtung einer aktiven Teilnahme an der politischen Arbeit liegt.

Auch die ganze englische Gewerkschaftsbewegung basiert auf dem Prinzip der Selbsthilfe, der Gedanke irgend einer Inanspruchnahme der Staatshilfe auf dem Wege einer „political action" lag ihr noch bis vor kurzem ganz fern.

Daß eine solche in den letzten Jahren vornehmlich durch die Bildung der Labour Party im Parlament — wenn auch noch in geringem Maße — erfolgt ist, glaubt Sombart[2] darauf zurückführen zu sollen, daß durch das Vorgehen der Gerichte, die die ausgeprägte Tendenz hätten, den Trade Unions Schwierigkeiten zu machen, in einzelnen Fällen die Wirksamkeit der Gewerkvereine praktisch annulliert worden sei.

Aber auch Sombart, dem sicherlich die großen Erfolge der politisch farblosen englischen Gewerkschaften ebensowenig wie die geringe Werbekraft der sozialistischen Propaganda in England sonderlich sympathisch sein dürften, muß zugeben, daß dem englischen Arbeiter der Weg politischer Agitation nicht liegt. „Er

---

[1] Redlich, Lokalverwaltung S. 225.

[2] Werner Sombart, Sozialismus und soziale Bewegung, Jena 1908, S. 275 ff.

will seine Ruh und seinen Apple pie haben, darum kümmert er sich nicht um Politik, solange ihm die gewährleistet sind.“ [1] Es darf nicht geleugnet werden, daß die sozialdemokratische Agitation in England an Bedeutung gewonnen, aber „die Furcht vor der unwissenden Menge der Wählerschaften“, die von vorsichtigen, gebildeten und denkenden Kritikern Englands an die Ausdehnung des parlamentarischen Wahlrechts geknüpft worden ist, hat sich doch bisher nicht bewahrheitet[2].

Die Konservativen sind selten mächtiger gewesen als in den zwanzig Jahren nach 1885! Und so konnte Low mit Recht sagen: „Es ist eigentümlich, wie wenig das Fortschreiten der Demokratie zu der wirklichen Verwaltung und Leitung der Geschäfte durch Angehörige der zahlreichsten Klassen der Bevölkerung geführt hat.“ [3]

Ja selbst Sombart teilt die Ansicht, daß die sozialdemokratische Bewegung wieder rückgängig werden kann. „Eine neue Hausseperiode“, meint er, „kann das Interesse des englischen Arbeiters am Sozialismus und an einer selbständigen Politik wieder eine Zeitlang abschwächen.“ [4]

Ja, unseres Erachtens ist auch die Behauptung Sombarts, daß dennoch diese Anfänge auf eine zukunftsreiche aktive politische Tätigkeit der Arbeiterklasse hindeuteten, noch etwas verfrüht, denn im allgemeinen ist der englische Arbeiter der Ansicht treu geblieben, „daß die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten am besten denen anzuvertrauen ist, die sich der Vorzüge der Geburt, der feinen Bildung und des Reichtums erfreuen“ [5]. „Die Begeisterung für Gleichheit, die in der Brust des Franzosen brennt, läßt den Angelsachsen kalt.“ [5]

Es würde natürlich viel zu weit führen und den Rahmen dieser kurzen Betrachtung erheblich überschreiten, wollte man den Gründen für diese Erscheinung im einzelnen nachgehen. Sie sind außerordentlich vielgestaltig, haben ihren Ursprung in einer langen historischen Entwicklung und resultieren, abgesehen von starken

---

[1] Sombart a. a. O. S 275.

[2] Nach Sombart a. a. O. S. 285 besteht die Arbeiterpartei aus 30 Köpfen (übrigens bei 670 Abgeordneten!) unter dem Vorsitz Keir Hardies, zu denen noch 20 Abgeordnete zu zählen seien, die von andern Arbeitergruppen gewählt worden sind.

[3] Low a. a. O. S. 165.

[4] Sombart a. a. O. S. 284.

[5] Low a. a. O. S. 167 ff.

äußeren Einflüssen, nicht zum letzten aus der inneren Eigenart des Briten selbst.

Der praktische Sinn des englischen Arbeiters konzentriert sein Interesse auf die Verfolgung der nächst erreichbaren Ziele und er überläßt gerne den großen Kostenaufwand für die Erlangung eines Parlamentsitzes dem Leistungsfähigeren.

„Die Wähler insgesamt haben eine natürliche Vorliebe für den freigebigen, patriotisch gesinnten Mann, der immer bereit ist, lokalen Ansuchen mit einem hinreichenden Scheck zu entsprechen.“ [1] „Der begüterte Abgeordnete oder Kandidat stöhnt, aber zahlt.“ [1]

Es spielt bei alledem, so scheint uns, auch das nationale Element eine gewisse Rolle. Auch der englische Proletarier hat eine starke, vielleicht mehr instinktive Vaterlandsliebe und ist empfänglich für den Gedanken der nationalen Größe. Das mag damit zusammenhängen, daß, wie Redlich[2] ausführt, das Gefühl der Einheit der Nation und ihres Rechtes durch Klassenkämpfe bisher nicht berührt sei. Die Idee nun, daß die Vertretung der Staatsinteressen am sichersten in den Händen derer liegt, die bei dem Wohl und Wehe des Landes etwas auf dem Spiele stehen haben, führt zu der natürlichen Konsequenz, ihnen auch die politische Tätigkeit zu überlassen.

Ob die englische Arbeiterpartei — oder auch nur ihre Führer — ihrer innersten Überzeugung nach auf dem Boden unserer Sozialdemokratie steht, wie Sombart als feststehend annimmt, diese Frage soll hier nicht berührt werden.

Der ganze Entwicklungsgang der englischen Arbeiterbewegung, die nüchterne, allen Zukunftsspekulationen ferne Auffassung von den erstrebenswerten Zielen spricht jedenfalls nicht dafür.

[1] Low a. a. O. S. 272.

[2] Redlich, Lokalverwaltung S. 825.

Zweites Kapitel.

Die Aufgaben und Ausgaben der Lokalverwaltung.

I. Allgemeine Organisation der heutigen Lokalverwaltung.

Wir haben versucht, in den vorangehenden Paragraphen einen gedrängten Überblick zu geben über die Entwicklung der lokalen Verwaltung Englands von Beginn der 30er Jahre des vorigen Jahrhunderts bis zu ihrer heutigen Form.

Es lag dabei vor allem die Absicht vor, zu zeigen, wie langsam und bedächtig, aber im letzten Ende doch konsequent die englische Legislative dem Druck der Umwälzung auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet auch in der Ausgestaltung der inneren Verwaltung gefolgt ist.

Hierbei bot sich Gelegenheit, ganz allgemein auf die eigenartigen rechtlichen Verhältnisse der lokalen Organe gegenüber dem Staate hinzuweisen, besonders auf die dominierende Stellung des Parlaments und die Bedeutung, die das Prinzip der Zentralisierung im englischen Verwaltungsleben gefunden hat, einzugehen.

Ist so der Zweck erreicht, das Gebäude der inneren Verwaltung gewissermaßen im Rohbau aufzuführen und die Grundideen des Bauplanes zu entwickeln, so bliebe noch vieles zu tun übrig, um den Ausbau der einzelnen Gebäudeteile weiter zu verfolgen.

Doch im Rahmen dieser Schrift liegt hierzu keine Möglichkeit vor.

Wir müssen uns beschränken, nur einiges Typische beizubringen, um dann etwas näher auf die Hauptzweige der lokalen Verwaltungstätigkeit einzugehen.

Der wesentliche Unterschied zwischen der lokalen Leitung der inneren Verwaltung Englands im Gegensatze zu den kontinentalen

Staaten besteht darin, daß diese bei der ersteren ganz ausschließlich in den Händen der aus den allgemeinen und gleichen Wahlen der Steuerzahler hervorgehenden Lokalbehörden liegt. Staatliche Verwaltungsbeamte (wie in Preußen die Oberregierungspräsidenten und Landräte, wie in Frankreich die Präfekten) gibt es in England nicht und kann es den ganzen rechtlichen Verhältnissen nach ebensowenig geben, wie etwa deutsche Bürgermeister oder französische Maires in ihrer zweifachen — staatlichen und kommunalen — Funktion.

Die geschäftliche Tätigkeit der lokalen Organe bewegt sich gleichwohl hier wie dort auf derselben Basis, sie hat dasselbe Ziel; nämlich: Die Befriedigung der aus dem Gemeinschaftsleben hervortretenden Bedürfnisse. Eine Tätigkeit, die in vieler Beziehung im modernen Kulturstaate nichts anderes mehr bedeutet als angewandte Sozialpolitik.

So groß nun auch im einzelnen die Unterschiede sein mögen, hier wie dort ist die Selbstverwaltung in ihrer Machtbefugnis nicht unumschränkt, sei es, daß sie durch die Bindung an die Gesetzgebung — so in England —, sei es, daß sie durch eine von einem besonderen Verwaltungsrecht getragene Staatsverwaltung ihre Grenzen findet, wie dies auf dem Kontinent der Fall ist.

Das Nichtbestehen von staatlichen Behörden in Konkurrenz mit den eigentlichen bodenständigen örtlichen Organen bedingt, daß in England die Gesamtheit aller lokalen Verwaltungsaufgaben auf letztere überzugehen hat.

„Und zwar", sagt Preuß[1], „sind es im Prinzip die sämtlichen lokalen Funktionen der inneren Landesverwaltung, die nach englischem Verfassungsrecht von den organisierten Lokalverbänden ausgeübt werden."

Es sind daher die Agenden der englischen Lokalkörper naturgemäß im Verhältnis zu denen unserer kontinentalen Kommunalverwaltungen sehr viel inhaltsreicher. Eine Tatsache, die, wie gleich hier bemerkt sei, neben andern Momenten, die hauptsächlich in der Unvollkommenheit unserer Kommunalstatistik ihren Grund haben, wesentlich dazu beiträgt, einen zahlenmäßigen Vergleich zwischen den lokalen Leistungen Englands und dem Kontinent zu erschweren, ja fast unmöglich zu machen.

---

[1] Hugo Preuß, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität, Tübingen 1908, S. 216.

Nach einer Berechnung Zahns[1] entfallen von allen öffentlichen Ausgaben in Preußen $^1/_5$ auf die Lokalverwaltungen, in Großbritannien dagegen mehr als $^2/_5$. (Die Gesamtausgaben Englands betrugen 1904/05 rund £ 350000000, davon Staatsausgaben rund £ 200000000, Lokalausgaben rund £ 140000000.)

Es besteht in der Tat für die eigentliche innere Verwaltung Englands kein prinzipieller Unterschied zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben lokaler Art. Gleichwohl ist gerade die Betonung dieses Momentes, wie wir noch zeigen werden, in der Deckungsfrage ein starkes Argument geworden, um einen Teil der lokalen Kosten und zwar solcher, die der Bestreitung sogenannter „nationaler" Aufgaben dienen, dem Staatssäckel aufzubürden.

Eine solche Differenzierung ist aber, wie gesagt, mehr aus Zweckmäßigkeitsgründen hervorgegangen, vor allem aus der Schwierigkeit, für die lawinenartig anschwellenden Budgets der Lokalkörper die finanzielle Unterlage zu finden, eine Schwierigkeit, die in der Unvollkommenheit und geringen Elastizität des englischen Lokalsteuersystems seinen Hauptgrund hat.

An früherer Stelle wiesen wir bereits darauf hin, daß einzig und allein das Parlamentsgesetz die rechtliche Basis jedweder lokalen Tätigkeit ist.

Auf drei verschiedenen Wegen[2] erhalten nun die englischen Lokalbehörden die Befugnisse zur Übernahme bestimmter Aufgaben und eventuell zur zwangsweisen Beschaffung der dafür erforderlichen Mittel. Und zwar durch die general, die local und die adoptive acts.

Durch die general acts wird den einzelnen Behörden in ihrer Eigenschaft als Verwalterinnen eines bestimmten Aufgabenkreises ganz allgemein und bindend die Erfüllung gewisser Aufgaben obligatorisch zur Pflicht gemacht, während die local acts jeweilig verschiedene lokale Bedürfnisse besonders regeln. Hierzu kommen als Ergänzung noch die sogenannten Adoptive acts, die Redlich[3] treffend als „eine Art von Gesetzgebung auf Vorrat und Entnahme nach individuellem Bedarf der Kommunalkörper" bezeichnet. Es werden hierdurch nämlich nur die Rechtsnormen für die Verwaltung gewisser Aufgaben festgelegt. Für die Lokalbehörden besteht zwar das Recht, aber nicht die Pflicht zu deren Übernahme. Gerade

[1] Fr. Zahn, Die Finanzen der Großmächte, Berlin 1908.

[2] Siehe auch Clifford a. a. O.

[3] Redlich, Lokalverwaltung S. 256.

diese letzten adoptive acts charakterisieren trefflich den Standpunkt der englischen Verwaltung, die Bewegungsfreiheit der Lokalkörper nach Möglichkeit zu schonen in der Annahme, daß die Bedürfnisse lokal verschieden sind und daß die Befriedigung der jeweilig lokalen Erfordernisse durch die Willensäußerung der bodenständigen Selbstverwaltungskörper zweckmäßiger erfolgen könne als durch die seiner Natur nach stets schematische Verordnung einer zentralen Verwaltungsstelle. „Diese Verwaltungsorganisation", so äußert sich Redlich[1], „bildet den elastischen Apparat, durch welchen der mechanische Druck, der naturgemäß von jeder zentralen Staatsgewalt ausgeht, umgesetzt wird in die lebendige Kraft einer von den Regierten selbst geführten Verwaltung."

Wie weit diese letzten Worte in praxi zur Wahrheit geworden sind, d. h. wie weit der demokratische Gedanke, auf dem jetzt auch durchweg der Wahlmodus zu allen lokalen Verwaltungsämtern aufgebaut ist, bis in seine letzten Konsequenzen, bis zur tatsächlichen Verwaltung durch die Massen in den lokalen Behörden durchgeführt ist, mag in diesem Zusammenhange kurz berührt werden.

Die typische Inkongruenz zwischen einer kraft gesetzlicher Normierung bis in die breitesten Schichten der Bevölkerung hineinreichenden Wählerschaft und ihren sich nur aus den gebildeten und besitzenden Klassen rekrutierenden Vertretern war in gleicher Weise, wie sie sich noch lange nach der Erweiterung des parlamentarischen Wahlrechts für das Parlament erhalten, auch bislang die Erscheinung im Verwaltungsleben der lokalen Instanzen. Erst die neueste Zeit hat auch hier, wenn auch noch in relativ geringem Umfange, Veränderungen gebracht.

Der indirekten Beeinflussung der im lokalen Kreise leitenden Männer durch die hinter ihnen stehenden Wählermassen, die ohne Zweifel schon bisher bestand und wohl ihren prägnantesten Ausdruck in der zunehmenden Ausbreitung des sog. „Munizipalsozialismus" gefunden hat, ist eine direkte Teilnahme an der Verwaltung durch Vertreter der Arbeiterklassen in jüngster Zeit gefolgt.

Wenn Redlich[2] noch vor wenigen Jahren mit Recht sagen konnnte, daß die organisierte Arbeiterschaft zwar die sozialpolitischen Tendenzen der inneren Verwaltung immer mehr verstärkt

---

[1] Redlich, Lokalverwaltung XXI.

[2] Redlich ebendort S. 824/25.

habe, aber nicht den Anspruch erhebe, daß ihr als Vertreterin der Massen auch die Leitung der Verwaltung gebühre, so ist dies heute nicht mehr voll aufrecht zu erhalten. Südekum[1] sagt zwar in der Einleitung zu einem Vortrage, den das Mitglied des Londoner Grafschaftsrats William Sanders über die englische lokale Selbstverwaltung gehalten: „Auch heute noch sind fast dieselben sozialen Kräfte in der englischen lokalen Verwaltung und in der parlamentarischen Regierung tätig, wie früher, aber es ist hier wie dort das demokratische an die Stelle des aristokratischen Systems getreten."

Demgegenüber haben sich nach Sombart[2] auch in den lokalen Körperschaften die sozialdemokratischen Mitglieder in den letzten Jahren rasch vermehrt. „Selbst die S.D.F. (Social Democratic Federation) hat in den Jahren 1904—1907 bei den Gemeindewahlen mit 166440 Stimmen 76 Sitze erobert (bei 10 Verlusten), die I.L.P. (Independant Labour Party) hingegen, deren Sektionen von 250 im Jahre 1904 auf 600 im Jahre 1907 gestiegen sind, hatte in den lokalen Körperschaften im Jahre 1904 erst 300 Vertreter, während sie deren im Jahre 1907 bereits 845 besitzt, davon in den

County Councils	23
Town Councils	242
Urban Councils	170
Rural Councils	25
Boards of Guardians . .	241
Parish Councils	102
School Boards	22
Elective auditors	20

Bei der sehr großen Zahl der lokalen Vertreter wollen diese Zahlen allerdings nicht allzuviel sagen, aber immerhin beweisen sie die Tatsache, daß auch in der Verwaltung der lokalen Geschäfte eine Verschiebung nach der Richtung einer aktiven Teilnahme der organisierten Arbeiterschaft begonnen hat.

Wie weit sich diese Erscheinung mit einem Einströmen sozialistischer Ideen in die Verwaltung der lokalen Behörden deckt, wie es Sombart als selbstverständlich hinstellt, ist natürlich eine andere Frage und hier nicht zu entscheiden.

[1] William Sanders, Englische lokale Selbstverwaltung und ihre Erfolge (Sozialdemokratische Gemeindepolitik, Heft 8, Berlin 1908).

[2] W. Sombart a. a. O. S. 286.

Jedenfalls hat die erst kürzlich stattgefundene Konferenz der englischen Arbeiterpartei in Portsmouth gezeigt, daß die Labour Party keineswegs für eine dogmatische Bindung zu haben und durchaus nicht auf ein sozialistisch-revolutionäres Programm eingeschworen ist. Doch das nur nebenbei!

Resümieren wir kurz, so lassen sich die Charakteristika der englischen Lokalverwaltung, soweit sie sich von deutschen Verhältnissen unterscheidet, etwa in folgende Punkte zusammenfassen:

1. Anerkennung des Prinzips der demokratischen Verwaltung durch ein breites aktives und passives Wahlrecht bei Bildung der Lokalverwaltungsbehörden.

2. Ehrenamtlicher Charakter der Verwaltung (Unentgeltlichkeit der leitenden Ämter).

3. Ein weit über das auf dem Kontinent übliche Maß hinausgehender Aufgabenkreis der lokalen Selbstverwaltung.

4. Unterordnung der lokalen Verwaltungstätigkeit nicht unter eine zentrale von der Gesetzgebung getrennte Regierung, sondern unter den Willen des Parlaments.

5. Entscheidung aller Verwaltungszwiste durch die ordentlichen Gerichte.

Der Schwerpunkt der heutigen lokalen Verwaltung Englands ruht in den neugebildeten Behörden der Grafschaften[1], Städte[2], städtischen und ländlichen Distrikte[3] und des Kirchspiels. Daneben wird das Armenwesen, wie wir sahen, in besonders abgegrenzten Bezirken, den Unions, durch die Boards of Guardians verwaltet.

Aber wenn nun auch die eingangs geschilderte Verwaltungsreform die ausgesprochene Tendenz und im großen und ganzen auch den Erfolg gehabt hat, das Gros lokaler Aufgaben bei diesem innerlich fester gefügten Lokalorganismus zu zentralisieren, so ist damit doch keineswegs erreicht worden, die Spezialbehörden — ganz abgesehen von der Armenverwaltung — völlig zu beseitigen.

Das letzte Heft der Local Taxation Returns[4] (1905/06) zählt in seinem Part VIII noch 25500 Behörden in England und Wales (gegenüber 33746 im Jahre 1894/95), die finanzielle Transaktionen vorgenommen haben.

---

[1] County Councils.

[2] Borough Councils.

[3] Urban and Rural District Councils.

[4] Die Returns von 1904/05 zählten noch 25909 Behörden.

Neben den:

62 Grafschaftsräten (einschließlich des London County Council),
72 Räten der Stadtgrafschaften,
283 Stadträten (einschließlich der London City Corporation und den 28 Metropolitan Boroughs),
812 städtischen Distriktsräten,
661 ländlichen Distriktsräten,
7251 Parish Councils[1],
5716 Parish Meetings[1].

14857

also den 14857 Selbstverwaltungskörpern im Rahmen der eigentlich lokalen Verwaltung, existieren noch eine ganze Reihe von Boards, Committees und Joint Committees für die verschiedensten Zwecke (z. B. Drainage-, Deich-, Ufer- und Uferschutzanlagen etc.), daneben Hafen-, Pier- und Dockbehörden, die alle eine gewisse finanzielle Selbständigkeit bewahrt haben.

Die finanziell bei weitem wichtigsten Spezialbehörden sind die Hafen-, Dock- etc.-Behörden, die Ende 1905/06 eine Anleiheschuld von ca. £ 34000000 und eine Einnahme allein aus Gebühren und Abgaben von £ 2747351 aufwiesen.

Einige dieser eigentlichen Zweckverbände konnten ihre laufenden Ausgaben aus eigenen, zum großen Teil gebührenartigen Einnahmen decken, ohne aus Lokalsteuern herrührende Mittel in Anspruch zu nehmen. Die wichtigsten davon sind aus umstehender Tabelle ersichtlich.

Doch auf die zahlenmäßige Bedeutung des lokalen Wirkungskreises, wie sie sich in den Gesamtausgaben der Lokalkörper darstellt, werden wir später an der Hand statistischer Nachweise noch kurz einzugehen haben, um dann auch den finanziellen Anteil sowohl der einzelnen Verwaltungszweige, wie der einzelnen Lokalbehörden am Budget der inneren Verwaltung kennen zu lernen.

Zunächst aber wollen wir im folgenden einen kurzen Überblick geben über die Hauptgebiete der lokal verwalteten Aufgaben.

---

[1] Von diesen hatten nur 7067 finanzielle Transaktionen, deren Rechnungen von den Auditors des Local Government Board geprüft werden.

England und Wales 1905/06[1].

Behörden Zweck	Zahl	Gesamteinnahmen[2] £	Gesamtausgaben[2] £
Boards oder Committees für die Verwaltung von:			
1. Brücken und Fähren .	4	1 495	945
2. Friedhöfe	27	16 274	14 048
3. Fischerei	35	10 506	9 071
4. Gaslieferung	3	108 859	100 855
5. Häfen, Docks, Piers, Kanäle etc.	34	3 159 114	2 891 228
6. Märkte	2	18 150	11 652
7. Wasserversorgung . .	4	123 160	30 238
Total	109	3 437 558	3 058 037

II. Die Hauptgebiete der lokalen Tätigkeit.

Die Royal Commission on Local Taxation[3], deren Ausführungen wir hier soweit angängig folgen werden, hat bei Behandlung dieser Materie das Gesamtfeld lokaler Tätigkeit in folgende vier Hauptgebiete zerlegt:

1. Armenwesen (Poor Relief);
2. Polizei und Strafverfolgung (Police and Criminal Prosecutions);
3. Erziehungswesen (Education);
4. Öffentliches Gesundheitswesen und öffentliche Arbeiten (Public Health and Public Works).

Dieser Einteilung folgend, wenden wir uns zunächst dem Armenwesen zu.

1. Die Aufgaben der Armenbehörden.

Das hier zu betrachtende Tätigkeitsfeld umfaßt neben der eigentlichen Armenpflege (Poor Relief) die Verwaltung der Irrenhäuser (Lunatic Asylums), die Führung der Zivilstandesregister

[1] Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII, S. 15.

[2] Abgesehen von Einnahmen und Ausgaben, die aus Anleihen herrühren.

[3] Royal Commission on Local Taxation, Appendix to Final Report (England und Wales), London 1902.

(Registration of Births, Deaths und Marriages) und die Durchführung der Schutzpockenimpfung (Vaccination).

a) Die eigentliche Armenpflege.

Durch das berühmte Armengesetz von 1601 wurde zuerst die Armenpflege als öffentliche Pflicht anerkannt[1].

Der Gedanke dieses Gesetzes, auf das wir als der gleichzeitigen Basis des gesamten lokalen Steuersystems später zurückzukommen haben, ist kurz folgender: Prinzipiell wird jedem Kirchspiel die Pflicht zur Unterhaltung seiner Armen auferlegt und zwar mit der Bestimmung, daß den Armen, soweit sie arbeitsfähig waren, Beschäftigung zu geben, soweit sie aber an der Ausübung irgend einer Tätigkeit durch körperliche oder geistige Gebrechen behindert waren, durch eine Unterstützung in Geld oder Natura zu helfen sei.

Die Verwaltung dieser Aufgaben wurde kirchspielsweise besonderen Armenaufsehern (Overseers) in Verbindung mit dem Churchwarden übertragen, denen gleichzeitig auch die Beschaffung der hierfür erforderlichen Mittel durch Eintreiben von Steuern oblag.

Diese Grundprinzipien der Armenpflege sind zwar bestehen geblieben, aber die ursprüngliche äußere Form der Verwaltung bewies sich im Laufe der Zeit doch als unzulänglich und so liegen dann die späteren Veränderungen hauptsächlich in Richtung einer Vergrößerung der Verwaltungsbezirke und der Bildung einer wirksameren Verwaltungsbehörde.

Es zeigte sich vielfach, daß das Kirchspiel zur zweckmäßigen Durchführung der Gesetze als Bezirk zu klein war und eine Reihe von Spezialgesetzen hatte daher in der Folge bereits in einzelnen Fällen die Ermächtigung zur Bildung größerer Verbände (Unions) und ein Generalakt von 1723 die Erlaubnis zur gemeinsamen Errichtung von Häusern für die Unterbringung der Armen erteilt. Doch erst das gewaltige Steigen der Armenlast (von £ 4078000 im Jahre 1802/03 auf £ 7871000 im Jahre 1818) drängte zur Einsetzung einer Kommission und führte schließlich zu dem uns bereits bekannten Armengesetz von 1834.

Damit kam das heute von radikaler Seite so angegriffene

[1] Früher hatten sich die Klöster der Armen angenommen. Nach deren Aufhebung hatte man hierfür die private Mildtätigkeit zum Teil mit eigenartigen Zwangsmitteln herangezogen. Vgl. Row-Fogo, An Essay on the Reform of Local Taxation in England, London 1902, S. 66ff

Workhouse-Prinzip eigentlich erst voll zur Einführung. Gleichzeitig wurde aber durch die Bildung einer mit entsprechenden Vollmachten ausgerüsteten zentralen Kontrollbehörde[1] die Schaffung größerer Verwaltungsbezirke (Unions) endgültig durchgeführt.

Soweit man nicht in einzelnen Fällen größere Kirchspiele als selbständige Armenbezirke bestehen ließ, wurden solche durch den Anschluß der umliegenden Kirchspiele an einem Marktplatz geschaffen. Die auf Grund früherer Gesetze gebildeten Unions wurden zwar durch das neue Gesetz nicht beseitigt, sind aber tatsächlich alle verschwunden.

Die Errichtung des „Workhouse“ war von der „Union“ aus einem sog. Common Fund zu bestreiten, zu dem die Kirchspiele nach Maßgabe ihrer Armenkosten, später (seit 1861) auf der Basis des steuerbaren Reinertragswerts (rateable value) beitrugen.

Abgesehen von einer in finanzieller Beziehung allerdings nicht unwichtigen Bestimmung vom Jahre 1865 (Union Chargeability Act), auf die wir gleich zurückkommen, sind seit 1834 gesetzliche Maßnahmen von irgendwie wesentlicher Bedeutung für die Verwaltung des Armenwesens nicht erfolgt, im allgemeinen handelt es sich nur um Verbesserungen des Bestehenden oder um Erweiterung der Macht- und Pflichtsphäre der lokalen und zentralen Verwaltungsbehörde.

Während die Aufbringung der Armenlast im einzelnen auch nach 1834 noch Sache der Kirchspiele geblieben war, übertrug das vorerwähnte Gesetz von 1865 die Gesamtkosten für die Armenverwaltung innerhalb jeder „Union“ mit nur geringen, noch näher zu bezeichnenden Ausnahmen auf den „Common Fund“. Da die Kirchspiele hierzu seit 1861 nach Maßgabe des steuerbaren Ertragswertes, der rateable value, beitrugen, so stellte diese Maßnahme in der Tat eine sehr viel gerechtere Verteilung der Armenlast her, da sie nicht mehr auf die verursachten Armenkosten, sondern — soweit dies auf der Basis des Ertragswerts überhaupt möglich — auf die Leistungsfähigkeit Rücksicht nahm. Nur einige weniger bedeutende Kosten bleiben, wie gesagt, zu Lasten der einzelnen Kirchspiele bestehen, so die Ausgaben der Overseers mit Einschluß der Gehälter für die Steuereinnehmer und Hilfs-Overseers sowie im Einzelfalle die Kosten der bestrittenen Wahlen von Guardians.

Die heutige in den Händen der Boards of Guardians liegende

---

[1] Die 1871 im Local Government Board aufging.

Verwaltung ist also im großen und ganzen ein Ergebnis der Enquête von 1832 und auf dem Gesetz von 1834 aufgebaut.

Die Boards of Guardians werden innerhalb einer „Union“ von den Kirchspielswählern der städtischen Kirchspiele auf der Basis eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts direkt gewählt, während die ländlichen Kirchspiele die von ihnen in gleicher Weise gewählten Distriktsräte als Vertreter delegieren.

Die Amtszeit ist drei Jahre. Gewöhnlich scheidet ein Drittel der Mitglieder jährlich aus (in London ist es die Regel, daß alle Guardians erst nach drei Jahren gemeinsam das Amt quittieren).

Was die Ausübung der eigentlichen Armenpflege angeht, so haben wir auf das geltende Prinzip bereits hingewiesen.

Wird an arbeitsfähige Arme eine Unterstützung außerhalb des Arbeitshauses gegeben (Outdoor relief), so müssen die Empfänger unter Leitung und Überwachung seitens der Guardians beschäftigt werden. Eine Outdoor-Unterstützung kann außer in Geld auch in Arzneien und ärztlicher Hilfe oder in der Zahlung von Begräbniskosten u. dgl. bestehen.

Es sei noch erwähnt, daß die Schulbildung der Armenkinder zwar in der Hauptsache in den öffentlichen Elementarschulen erfolgt, daß aber auch vielfach die Armenbehörden entweder in Verbindung mit den „Workhouses“ oder aber auch getrennt davon Schulen errichtet haben. Des weiteren sind an einigen Plätzen auch „Distrikt-Schools“ ins Leben gerufen worden zum Zweck des gemeinsamen Unterrichts der Kinder innerhalb besonderer vom Local Government Board mit Zustimmung der betreffenden Armenbehörden zu bildender und eventuell abzuändernder Bezirke. Die Schulen unterstehen jetzt der Inspektion des Board of Education. Zu ihren Kosten tragen Unions und Kirchspiele nach Maßgabe ihres steuerbaren Reinertragswertes bei.

Wenn wir hier noch einige statistische Angaben über die Armenpflege im besonderen folgen lassen, so mag dabei gleichzeitig auch auf die im Anhang (Tabelle 1 u. 2) beigegebenen größeren Zusammenstellungen hingewiesen sein, die die finanzielle Bedeutung des hier behandelten Zweiges im Gesamtbudget der lokalen Verwaltung illustrieren.

Die Gesamtzahl der im Jahre 1906/07 Unterstützten beträgt[1]:

---

[1] Mit Ausschluß der in Grafschafts- und Stadtasylen, Hospitälern etc. untergebrachten Armen und der „Casual Paupers“.

England und Wales[1].

	Unions in London	Unions außerhalb London	Gesamtzahl	
			absolut	% der Bevölkerung
1. Männer . .	116 622	409 827	526 449	1,51
2. Frauen . . .	113 126	505 547	618 673	1,77
3. Kinder . . .	109 508	454 806	564 314	1,62
Gesamt	339 256	1 370 180	1 709 436	4,90

Bei einer geschätzten Bevölkerung für England und Wales von 34 945 600 (um Mitte des Jahres 1907) erhielten demnach 4,9 % der Einwohner Armenunterstützung. Für London allein erhöht sich der Prozentsatz auf 7,1 %. Von obiger Gesamtzahl erhielten:

Indoor-Unterstützung	502 752
Outdoor- „	1 135 507
Beides	71 177
	1 709 436

Lehrreicher noch sind die für einen bestimmten Tag angegebenen Ziffern der jeweilig unterstützten Armen und ihre Verteilung auf die verschiedenen Klassen. So betrug z. B. am 1. Januar 1907 die Gesamtzahl der Unterstützten

920 838[2]	=	2,63 % der Bevölkerung
a) Indoor	=	281 952
b) Outdoor	=	639 662

Hiervon waren

1. Männer	220 099
2. Frauen	344 027

[1] Nach Poor Law Relief 250, London 1908.

[2] Der Unterschied zwischen der Gesamtzahl und der Summe der Outdoor- und Indoor-Unterstützten ergibt sich daraus, daß einzelne Arme Outdoor- und Indoor-Unterstützung zu gleicher Zeit erhielten.

3. Kinder unter 16 Jahren 231 918
4. Geisteskranke . . . 110 613
5. Casual Paupers . . 14 957

Besonders mag hier auf die große Zahl der Frauen und Kinder sowie auch der Geisteskranken hingewiesen sein!

Was die finanzielle Bedeutung des Armenwesens anbetrifft, so ergibt sich aus der nachfolgenden Tabelle, daß die Gesamtkosten, besonders seit dem Jahre 1892, beständig und nicht unbeträchtlich gewachsen sind. Dieselben betrugen ausschließlich der aus Anleihen bestrittenen Ausgaben in den 15 letzten Jahren bis 1904/05 in England und Wales (einschließlich London):

Jahr	Aufwand £	Jahr	Aufwand £
1890/91	8 643 318	1898/99	11 286 973
1891/92	8 847 678	1899/1900	11 567 649
1892/93	9 217 514	1900/01	12 119 544
1893/94	9 673 505	1901/02	12 890 714
1894/95	9 866 605	1902/03	13 609 870
1895/96	10 215 974	1903/04	14 000 465
1896/97	10 432 189	1904/05	14 438 488
1897/98	10 828 276		

Nächst den Ausgaben für das Erziehungswesen stellen diese Ausgaben den größten Posten im Gesamtbudget der Lokalbehörden (über 10% des Gesamtbudgets) dar.

In obigen Zahlen sind indessen auch die Kosten für die Beamtengehälter, die auch erheblich gestiegen sind[1], sowie die für die Schuldentilgung und Schuldzinsen verwendeten Beträge enthalten.

Ein klareres Bild von der Steigerung der eigentlichen Armenlast gibt die Halbjahrsstatistik über die Kosten der Armenpflege[2]. Hiernach betrugen die halbjährlichen Ausgaben in den letzten zehn Jahren in England und Wales (einschließlich London):

---

[1] Nach Wright & Hobhouse, An outline of Local Government and Local Taxation in England und Wales, London 1906, S. 142, betrugen diese 1882/83 £ 839 000; 1891/92 £ 968 000; 1902/03 £ 1 867 000.

[2] Poor Relief (England und Wales) 340, London 1908, S. 7.

Jahr	Unterhaltungskosten der Indoor Paupers			Kosten der Out door-Unterstützung			Gesamtkosten		
	Betrag	pro Kopf der Bevölkerung		Betrag	pro Kopf der Bevölkerung		Betrag	pro Kopf der Bevölkerung	
	£	sh	d	£	sh	d	£	sh	d
1899	1 326 551	—	10	1 312 992	—	10	2 639 543	1	8
1900	1 419 685	—	$10^3/_4$	1 322 568	—	10	2 742 253	1	$8^3/_4$
1901	1 604 791	1	—	1 375 909	—	$10^1/_4$	2 980 700	1	$10^1/_4$
1902	1 631 272	1	—	1 399 452	—	$10^1/_4$	3 030 724	1	$10^1/_4$
1903	1 679 243	1	$^1/_4$	1 438 768	—	$10^1/_2$	3 118 011	1	$10^3/_4$
1904	1 742 476	1	$^1/_2$	1 485 624	—	$10^3/_4$	3 228 100	1	$11^1/_4$
1905	1 769 607	1	$^1/_2$	1 576 865	—	$11^1/_4$	3 346 472	1	$11^3/_4$
1906	1 813 820	1	$^3/_4$	1 614 787	—	$11^1/_4$	3 428 607	2	—
1907	1 801 835	1	$^1/_2$	1 602 474	—	$11^1/_4$	3 404 309	1	$11^3/_4$
1908	1 911 539	1	$1^1/_4$	1 615 128	—	11	3 526 667	2	$^1/_4$

Es sind also sowohl die Kosten des Outdoor- wie auch des Indoor-Reliefs, letztere jedoch erheblich schneller gewachsen.

Gleichzeitig zeigt die Tabelle auch ein Steigen der pro Kopfrate um zirka 20%. —

Die interessanten Probleme, die das für Englands Lokalverwaltung so wichtige Armenwesen mit Bezug etwa auf die Armenkrankenpflege, die Unterbringung, Behandlung und Erziehung der Armenkinder, die Frage der armen Irren, der mittellosen Wanderer (casual paupers) etc. in großer Fülle stellt, können hier natürlich ebensowenig wie die Frage nach der Ursache des Pauperismus selbst berührt werden.

Der vor kurzem erschienene Bericht der Poor Law Commission, die von 1905 bis 1908 getagt hat, bietet neues unerschöpfliches Material, eine wahre Fundgrube für alle mit dem englischen Armenwesen verbundenen Fragen.

Besonders interessant dürfte es sein, daß aus der Mitte der Kommission, wenn auch nur von ihrer Minorität sich eine starke Strömung gegen das Workhouse, also gegen den „Indoor Relief“ geltend macht. Damit kommt einer der Grundpfeiler, auf dem das ganze System der englischen Armenpflege aufgebaut ist, ins Wanken. Alle früheren Parlamentskommissionen, vor allem auch diejenigen „On Poor Relief“ und „On the Aged Poor“ [1] haben zwar die

[1] Näheres siehe auch bei Aschrott, Die Entwicklung des Armenwesens in England, Leipzig 1898.

Armenpflege in Einzelheiten für verbesserungsfähig hingestellt, erklärten sie aber in ihren Grundprinzipien für durchaus gesund.

Gewisse, auch heute noch bestehende große Mängel in der inneren Einrichtung und Verwaltung lassen sich nicht verkennen und sind durch den erwähnten Bericht klar zu Tage getreten, aber das Prinzip an sich hat doch in erzieherischer, armentechnischer und auch wirtschaftlicher Hinsicht, das letztere hauptsächlich mit Bezug auf eine eventuell preisdrückende Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt, seine großen Vorteile.

Ein sehr wichtiges Kapitel ist natürlich auch die Mittelbeschaffung für die wachsenden Kosten der Armenpflege.

Schon früher ist der Gedanke, das Armenwesen als rein staatliche Verpflichtung zu betrachten, angeregt worden.

So führt Row Fogo[1] zwei Momente zur Unterstützung dieses Vorschlages an. Einmal stelle die Armenpflege wie kaum ein anderer Zweig der Verwaltung ein Gesamtinteresse dar, dann sei aber auch die Entstehung der Armenlast als öffentliche Aufgabe auf die Auflösung der Klöster und somit auf einen Staatsakt zurückzuführen, der dem Staate überdies noch ein Wertobjekt von jährlich £ 1 600 000 zugeführt habe.

Nach dieser Richtung gehen indessen die Vorschläge der Majorität der Kommissionsmitglieder, die wohl die meiste Aussicht auf Erfolg haben, nicht.

Das gewaltige Anschwellen der Armenlasten wird von ihrer Seite auf unzweckmäßige Verwaltung — wenigstens zum Teile — zurückgeführt und zwar vor allem auf die Ausdehnung des Outdoor-Reliefs, ferner rügt man das Fehlen jedes Allgemeininteresses am „Poor Law Work“ und den „Poor Law Elections“, das vor allem darin seinen Grund habe, daß das Armenwesen in keinem organischen Zusammenhang stehe mit der übrigen Lokalverwaltung.

Wie weit gerade in letzter Beziehung eine Änderung etwa in der Weise bevorsteht, daß die Rechte und Pflichten der Boards of Guardians auf die Grafschafts- und Stadträte übergehen, bleibt natürlich abzuwarten.

Wir wenden uns nunmehr zu den von den Armenverbänden weiter zu verwaltenden Nebenaufgaben.

[1] Row Fogo a. a. O.

b) Irrenhäuser (Lunatic Asylums).

Abgesehen von Gründungen der privaten Charitas bestanden bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts keine besonderen Einrichtungen für die Unterbringung und Pflege mittelloser Irren. Erst 1845 wurde zunächst jeder Gemeinde die Beschaffung von Irrenhäusern zur Pflicht gemacht, während dann 1890 durch das „Consolidated Lunacy Act" bestimmt wurde, daß die Grafschaftsräte, die Behörden der Stadtgrafschaften und gewisser größerer Städte für die Beschaffung von Irrenhäusern zur Unterbringung mittelloser Irren ihres jeweiligen Bezirkes zu sorgen hätten.

Damit wurde die Verwaltung zwar in den Grafschafts- und Stadtbehörden zentralisiert, die Aufbringung der Kosten aber in der Weise verteilt, daß den genannten Behörden nur die Beschaffung und Instandhaltung der erforderlichen Gebäude, den Armenbehörden aber die Unterhaltungskosten für die Kranken zur Last fallen. Letztere werden jedoch durch einen 1874 bewilligten Grant, an dessen Stelle 1888 die Überweisung aus dem „Exchequer Contribution Account" der Grafschaften getreten ist, wesentlich herabgemindert. Für die Grafschafts- und Stadtbehörden besteht hinsichtlich ihrer Kosten für den Bau der Irrenhäuser etc. eine staatliche Subvention nicht. Diese werden jedoch meist durch Anleihen gedeckt und erscheinen daher nur unter den außerordentlichen Ausgaben.

c) Führung der Zivilstandsregister (Registration of Births, Deaths and Marriages).

Eine weitere den Armenbehörden obliegende Aufgabe ist die Führung der Zivilstandsregister in den mit den Armenbezirken (Unions) zusammenfallenden Registrierungsbezirken. Der Clerk der Guardians ist in der Regel der „Superintendant Registrar" und untersteht dem „Registrar General" in London. Die Bezirke werden in Subdistrikte geteilt und für jeden dieser Subdistrikte ein „Registrar" ernannt.

Auf das Registrierungsgeschäft selbst ist hier im einzelnen nicht einzugehen. Das örtlich gesammelte Material fließt in gewissen Zwischenräumen im Office des Registrar-General in London zusammen.

Die lokal entstehenden laufenden Kosten werden, soweit sie nicht durch vom Publikum erhobene Gebühren aufgebracht werden,

großenteils aus dem Exchequer Contribution Account der Grafschaften und Stadtgrafschaften, also durch staatliche Mittel gedeckt.

Die der Armenbehörde ganz zur Last fallenden Kosten für die Beschaffung und Instandhaltung der Amtsräume, der feuerfesten Behälter für die Aufbewahrung der urkundlichen Belege sowie sonst entstehende Kosten sind aus dem Common Fund[1] der Union zu bestreiten.

Nach den Local Taxation Returns für England und Wales vom Jahre 1904/05[2] betrugen die Gesamtausgaben der Armenbehörden für diesen Zweck in den verschiedenen Jahren:

Jahr	Aufwand £	Jahr	Aufwand £
1884/85	95 547	1901/02	98 357
1889/90	92 682	1902/03	97 111
1894/95	92 400	1903/04	95 370
1899/1900	96 911	1904/05	96 937
1900/01	98 111	1905/06	93 838[3]

haben sich also auf ziemlich gleichmäßiger Höhe bewegt.

d) Schutzpockenimpfung (Vaccination).

Schließlich muß noch die Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen über die Schutzpockenimpfung als Pflicht der Armenbehörde erwähnt werden.

Durch ein Gesetz von 1867, das die bereits früher erlassenen gesetzlichen Bestimmungen zusammenfaßte, wurden die Guardians jeder Union zur Anstellung von approbierten Impfärzten und zur Schaffung von Impfstationen autorisiert, 1871 wurde ihnen die Anstellung sog. „Vaccination Officers“ zur Pflicht gemacht.

Zu den Gebühren, die an letztere seitens der Guardians zu entrichten sind, traten staatliche Zuschüsse, die seit 1888 vom Exchequer Cuntribution Account der Grafschaften und Stadtgrafschaften überwiesen werden.

---

[1] Dieser „Fund“ besteht aus den Beiträgen der einer „Union“ zugehörigen Kirchspiele (parishes), die letztere im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Steuerkapital zu leisten haben und ihrerseits durch die Armensteuer (Poor Rate) aufbringen.

[2] S. 95. [3] Nach Local Taxation Returns 1905/06, Part VIII.

Die Gesamtausgaben der Armenbehörde für die Schutzpockenimpfung betrugen in verschiedenen Jahren[1]:

Jahr	Aufwand £	Jahr	Aufwand £
1884/85	94 618	1901/02	280 860
1889/90	86 437	1902/03	470 237
1894/95	92 784	1903/04	336 685
1899/1900	244 896	1904/05	290 066
1900/01	252 103	1905/06	276 875

Die auffallende Steigerung der Ausgaben seit 1899/1900 ist auf die Erhöhung der an die Vaccination Officers abzuführenden Gebühren infolge der verschärften Bestimmungen des Public Vaccination Act von 1898 zurückzuführen.

2. Polizei und Strafverfolgung (Police and Criminal prosecutions).

a) Polizei.

Die Organisation der Grafschafts- und Stadtpolizei beruht auf den in den Jahren 1833 und 1856 erlassenen Gesetzen. Zunächst wurde durch das Lighting and Watching Act von 1833 die Ernennung von Inspektoren, die im Bedarfsfalle mit der Anstellung von „Watchmen“ etc. betraut waren, in das Belieben der Kirchspiele gestellt.

Die eventuell entstehenden Kosten waren durch eine besondere Steuer aufzubringen.

Dieser ursprünglich fakultative Charakter der Polizeiorganisation wurde durch das Gesetz von 1856 endgültig beseitigt und den Grafschaften die Bildung von Polizeikorps zur Pflicht gemacht. Dadurch, daß man die gleichzeitige Gewährung eines Staatszuschusses (der ein Viertel der Auslagen für Gehälter und Bekleidung nicht übersteigen durfte) von dem Ergebnis einer zentralen Kontrolle abhängig machte, wurde erreicht, daß nunmehr auch in der Tat mit der Einrichtung einer wirksamen Polizei vorgegangen wurde.

Von vornherein bestand das Bestreben des Staates, die Polizei möglichst zu zentralisieren, und wenn auch den Munizipalstädten prinzipiell die Bildung einer eigenen Polizei zustand, so wurde doch durch gesetzliche Bestimmungen das Aufgehen der städtischen

[1] Nach Local Taxation Returns 1904/05 und 1905/06, Part VII bzw. VIII.

Polizei in der Grafschaftspolizei möglichst begünstigt, in dem bereits auf Grund des Gesetzes von 1856 nur den Städten mit über 5000 Einwohnern die staatliche Beihilfe zu den Kosten einer eigenen Polizei zustand, durch das Lokalverwaltungsgesetz von 1888 aber die Berechtigung zur Haltung einer eigenen Polizei selbst den Städten mit weniger als 10 000 Einwohnern ganz entzogen wurde. Zurzeit haben sogar 73 Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern gleichfalls ihre Polizei auf die Grafschaft übertragen[1].

1874 wurden die staatlichen Subventionen, die, wie wir sahen, bisher ein Viertel der Kosten betrugen, bis zur Höhe des halben Betrages der für Gehalt und Bekleidung der Mannschaften auflaufenden Beträge vermehrt. Seit 1888 wird auch dieser Betrag infolge der Änderung, die das große Verwaltungsgesetz des gleichen Jahres im staatlichen Subventionssystem brachte, aus den Exchequer Contribution Accounts der Grafschaften und Stadtgrafschaften gedeckt. Die übrigen Ausgaben für die Polizei werden in den Grafschaften aus den Einkünften der Grafschaftssteuer, in den Städten aus den städtischen Funds, der Stadtsteuer oder in einzelnen Fällen aus einer besonderen Watch Rate bestritten.

Das vorerwähnte Gesetz von 1888, auf das wir bei Darstellung der großen Verwaltungsreform näher eingingen, hat auch für die Grafschaftspolizei insofern eine wichtige Änderung gebracht, als an Stelle der Friedensrichter, ein sog. Joint Committee, das zur Hälfte zwar aus Friedensrichtern, zur andern Hälfte aber aus Mitgliedern des neugeschaffenen, demokratisch gewählten Grafschaftsrates besteht, mit der Verwaltung dieser Aufgabe betraut wurde. In den Städten ging die Polizeiverwaltung durch das Municipal Corporation Act von 1882 an ein „Watch Committee“ über, das vom Stadtrat zu erwählen ist.

Dieses Watch Committee soll, so heißt es im Gesetz: „From time to time appoint a sufficient number of fit men to be borough constables.“[2]

Die Kontrolle von seiten des Home Secretary ist für die städtische Polizei zwar weniger scharf als bei der Grafschaftspolizei, wo eine regelmäßige Überwachung der vom Joint Committee ausgeübten Tätigkeit stattfindet, aber in beiden Fällen wird doch die

[1] Weidlich, Die Polizei als Grundlage und Organ der Strafrechtspflege in England, Schottland und Irland (Beiträge zur Reform des Strafprozesses), Berlin 1908.

[2] Royal Commission on Local Taxation C—8764 London.

Gewährung des Staatszuschusses von einer Bescheinigung der staatlichen Inspektoren über die jeweilige Leistungstähigkeit der polizeilichen Einrichtungen abhängig gemacht.

Auf die einzelnen Aufgaben der englischen Polizei, vor allem auf ihre im Kern völlig anders fundierte rechtliche Stellung als Grundlage und Organ der Strafrechtspflege ist hier natürlich nicht einzugehen[1].

Erwähnt sei noch, daß laut Gesetz von 1890 die einzelnen Polizeibehörden Polizei-Pensions-Funds zum Zweck der Gewährung von Alterspension und Gratifikationen zu bilden haben. Abgesehen von eigenen Beiträgen der Beamten, die indessen $2^1/_2\,\%$ des Gehalts nicht übersteigen dürfen, und den Erträgen aus Geldstrafen füllt sich dieser Fonds vornehmlich aus einer jährlichen staatlichen Überweisung von £ 150 000[2] aus dem Local Taxation Account, der vom Local Government Board geführt wird.

Neben der zum Teil unter besonderen Gesetzen stehenden großstädtischen Polizei des Metropolitan Police District[3], die hier außer Betrachtung bleibt, besaßen England und Wales im Jahre 1905 58 Grafschafts- und 127 städtische Polizeiorganisationen mit rund 30 000 Mann und einem Kostenaufwand von über £ 3 300 000[4]. Nach den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII betrugen die Gesamtausgaben für Polizei und Polizeiämter (einschl. London)

£ 6 055 156		
„ 67 991	dazu für	Schuldentilgung
„ 56 449	„ „	Schuldzinsen
£ 6 179 596		

Des ferneren wurden aus Anleihgeldern £ 90 697 verausgabt. Der Gesamtbetrag der ausstehenden Anleihen für Zwecke des Polizeiwesens betrug 1905/06 £ 1 824 190.

b) Strafverfolgungen (Criminal Prosecutions).

Dieser Teil der von der Royal Commission on Local Taxation unter „Police and Criminal Prosecutions“ aufgeführten lokalen Verwaltungsaufgaben betrifft die Kriminalverfolgungen sowie den

[1] Siehe darüber Weidlich a. a. O.

[2] Ein gleicher Betrag wird an den Receiver des Metropolitan Police District überwiesen.

[3] Dieser umfaßt die Grafschaften London und Middlesex, 39 Kirchspiele in Surrey, 19 in Kent, 15 in Essex, 16 Kirchspiele oder Teile von solchen in Hertfortshire.

[4] Weidlich a. a. O.

Transport und Unterhalt von Gefangenen (conveyance and maintenance of prisoners).

Durch ein Gesetz aus dem Jahre 1752 wurden die Kosten der Strafverfolgungen den Grafschaften zur Last gelegt und waren durch Lokalsteuern aufzubringen. Seit 1835 wurde alsdann die Hälfte der entstehenden Kosten, von 1846 bis 1888 ihr Gesamtbetrag vom Staate durch jährlich vom Parlament zu bewilligende Beträge gedeckt.

Infolge der 1888 erfolgten, schon mehrfach erwähnten Änderung im System der staatlichen Subventionierung, auf Grund deren bestimmte Staatseinkünfte ganz oder teilweise den Grafschaftsräten zur Verwendung für die Lokalbehörden überwiesen wurden, hörten die direkten staatlichen Grants auf, und die Kosten fielen wieder den Grafschafts- und Stadtkassen zur Last.

(In den letzten zehn Jahren vor 1888 hatte der jährlich vom Parlamente ausgesetzte Grant zwischen £ 135 000 und 155 000 betragen.)

Von den für den Transport und den Unterhalt der Gefangenen auflaufenden Kosten wird den Lokalbehörden ein Teil durch jährliche Parlamentsvotierung zurückerstattet.

Die Gesamtkosten[1] aller in Betracht kommenden Behörden in England und Wales betrugen hierfür in den verschiedenen Jahren:

	Strafverfolgungen		Gefangenentransporte
1884/85	—	199 799	—
1889/90	—	208 760	—
1894/95	—	215 382	—
1898/99	—	188 114[2]	—
1899/1900	—	171 521	—
1900/01	142 075	—	26 986
1901/02	152 361	—	30 199
1902/03	162 012	—	8 870[3]
1903/04	160 240	—	8 692
1904/05	171 161	—	9 480
1905/06	172 833	—	8 622

[1] Nach Local Taxation Returns 1905/06, Part VIII, S. 96.

[2] Nach dem Bericht der Royal Commission on Local Taxation verteilen sich die Ausgaben pro 1898/99 wie folgt: Londoner Grafschaftsrat £ 20 227; andere Grafschaftsräte £ 91 524; Stadträte £ 75 955; City of London £ 408.

[3] Seit 1902 werden die auf Grund jährlicher Bewilligungen des Parlaments zurückerstatteten Beträge für den Unterhalt der Gefangenen nicht mit aufgeführt.

3. Erziehungswesen (Education).

a) Elementarunterricht.

Der hierunter zu behandelnde verhältnismäßig junge Zweig der öffentlichen Verwaltung Englands ist im vorangegangenen Teile bereits nach verschiedenen Richtungen hin etwas näher betrachtet worden.

Wir können daher zur Ergänzung des hier Folgenden auf jene Ausführungen verweisen.

Wenn wir uns zunächst dem Elementarschulwesen zuwenden, so lassen sich hier die Anfänge einer positiven Verwaltungstätigkeit, wie bekannt, nicht weiter als bis in das Jahr 1870 zurückdatieren.

Lange allerdings bevor durch die Forsters Acte (1870) die Volkserziehung als eine öffentliche Pflicht anerkannt war, hatte der Staat die Unzulänglichkeit der bis dahin wesentlich auf der freien Vereinstätigkeit beruhenden Jugenderziehung erkannt und ihr durch die Gewährung von Staatsbeiträgen abzuhelfen versucht.

Es ist nicht unwichtig, nochmals auf diese Tatsache hinzuweisen, denn sie ist eins der klassischsten Zeugnisse für das typisch englische experimentelle Vorgehen bei der Inangriffnahme öffentlicher Aufgaben. Weiter äußert sich aber auch hier besonders deutlich in dem Abhängigmachen der Gewährung solcher staatlichen Zuschüsse von der Erfüllung gewisser Bedingungen resp. dem Ergebnis einer Inspektion jene Eigenart zentraler Kontrolle über die lokale Selbstverwaltung, auf die wir bereits des öfteren hinweisen konnten.

Durch die Forsters Acte von 1870 wurde das ganze Land in Schuldistrikte geteilt und die Errichtung von School Boards — zunächst allerdings nur subsidiär dort, wo durch private Tätigkeit nicht genügend vorgesorgt war — gesetzlich bestimmt. Diesen School Boards lag die Pflicht ob, für die erforderlichen Schulen und den regelmäßigen Schulbesuch etc. zu sorgen.

Die Beschaffung der zur Durchführung dieser Aufgaben erforderlichen Mittel war im Prinzip Sache der Ortsgemeinde, indem nämlich, soweit die bereits erwähnten staatlichen Subventionen und sonstigen Einnahmen neben den Erträgen des Schulgelds zur Deckung der entstehenden Kosten nicht hinreichten, der Fehlbetrag auf Ansuchen der School Boards in den Städten als Zu-

schlag zur Stadtsteuer (borough rate), in den Kirchspielen als Zuschlag zur Armensteuer (Poor rate) zu erheben war.

1876 erfolgte dann die Einführung des allgemeinen Schulzwanges. Den Stadträten resp. städtischen Distriktsräten und Armenbehörden wurde die Ernennung von School Attendance Committees mit entsprechenden Vollmachten für die Bezirke, in denen keine School Boards bestanden, zur Pflicht gemacht.

Die Verwaltung des Volksschulwesens blieb aber so zunächst — und das war eine ihrer Schwächen — besonderen, von den eigentlichen Lokalbehörden völlig losgelösten Organen überantwortet.

Erst neuerdings (1902) ist dann die Verschmelzung der Schulverwaltung mit der eigentlichen lokalen Verwaltung erfolgt.

Durch das Education Act von 1902 wurde die Auflösung der School Boards und School Attendance Committees beschlossen und ihre Befugnisse gingen zum Teil noch erweitert an die Lokalverwaltungskörper in der Weise über, daß die Grafschaften und Stadtgrafschaften die Eigenschaft als lokale Unterrichtsbehörden für das ganze Gebiet des höheren, wie des elementaren Unterrichts, Städte von über 10 000 Einwohnern und städtische Distrikte von mehr als 20 000 Einwohnern indessen diese Eigenschaft nur für den Elementarunterricht erhielten.

Die in Betracht kommenden Behörden haben zwecks Wahrnehmung der ihnen übertragenen Geschäfte sog. Education Committees zu bilden, zu denen meist Mitglieder der betreffenden Councils, sowie daneben Sachverständige und zwar vorzüglich aus den aufzulösenden School Boards (auch Frauen) delegiert werden.

Diese Committees haben zwar auf Grund und im Rahmen gewisser von den Lokalkörpern aufzustellender Regulative, die der Bestätigung der Zentralinstanz für das Erziehungswesen, des Board of Education, unterliegen, gewisse Selbständigkeit in der Beschlußfassung; das Recht zur Erhebung von Steuern und zur Aufnahme von Anleihen bleibt indessen stets in den Händen der Councils.

Auf die Einzelheiten der weiteren Gesetzgebung können wir naturgemäß ebensowenig wie auf die Ausgestaltung des materiellen Unterrichts eingehen, nur mag noch kurz erwähnt sein, daß seit 1896 den Lokalbehörden auch die Überwachung des Gesundheitszustandes und event. die Speisung der Schulkinder zur Pflicht gemacht ist[1].

[1] Unseres Wissens ist in Deutschland die allgemeine Schulspeisung bisher nur in Stuttgart eingeführt, teilweise erfolgt solche durch Verabreichung von

Ebenso sei hier noch auf die Zuschüsse zu den Unterhaltungskosten der Elementarschüler und auf die Gewährung von Schülerstipendien (scholarships) an Arbeiterkinder seitens der Lokalkörper hingewiesen.

Der Zweck dieser Einrichtung, die — ein Verdienst Sidney Webbs — besonders durch den Londoner Grafschaftsrat ausgebildet ist[1], liegt ja zu Tage: Es soll besonders befähigten Kindern ärmerer Leute der Weg zu höherer Bildung und so auch zu höheren Berufen erleichtert oder überhaupt auch erst möglich gemacht werden.

Was die Kosten des Elementarunterrichts anbetrifft, so sind diese heute nur in ganz geringem Umfange noch durch Schulgelder[2] zu decken. Im übrigen aber, soweit nicht die sehr beträchtlichen staatlichen Subventionen und die Stiftungseinkünfte hinreichen, sind die erforderlichen Mittel in den Städten durch die borough rate oder eine in gleicher Weise veranlagte besondere Steuer, in den städtischen Distrikten durch die Armensteuer, sonst aber durch die County rate zu erheben.

Auf Grund der verfügbaren Funds und der für Schulzwecke bestimmten Steuereinnahmen kann ferner jede Schulbehörde Anleihen aufnehmen.

An Stelle bestimmter staatlicher „Grants“, wie sie früher bestanden, wird jetzt jeder lokalen Schulbehörde aus jährlich vom Parlament zu bewilligenden Geldern gezahlt:

1. Ein Betrag von 4 sh pro Schüler, und
2. ein weiterer Zuschlag von $1^1/_2$ d pro Schüler für jede volle 2 d, um die eine Pennysteuer des betreffenden Bezirkes weniger als 10 sh pro Schüler einbringen würde.

1905/06 wurden von einer Gesamtausgabe für Volksschulen (einschl. industrial schools) von ca. 18 Millionen £ über $10^1/_2$ Millionen £ durch Staatszuschüsse gedeckt.

Die Stadt hat in ihrer Eigenschaft als Schulbehörde gesonderte Rechnung zu führen, da sie hierin der Kontrolle durch die staatlichen Rechnungsrevisoren (auditors) untersteht, während sie ja

---

Milch etc. in Hagen, Dessau und Mannheim. Auch in Berlin, Dresden und andern kleineren Gemeinden sind Anfänge hierzu vorhanden.

[1] Nach Sanders a. a. O. werden jährlich 3000 Stipendien an Londoner Elementarschüler verliehen, deren jährliche Kosten jetzt £ 250 000 betragen.

[2] Seit 1891 ist das Schulgeld für den Elementarunterricht fast ganz aufgehoben.

im übrigen in ihrer Selbstverwaltungsbefugnis durch zentrale Beaufsichtigung kaum beschränkt ist.

Wir werden noch einige statistische Belege über den Umfang der für Zwecke des Volksschulunterrichts erwachsenden Kosten am Schlusse dieses Abschnitts beizubringen haben. Vorher sei indesen noch kurz über die weiteren der lokalen Verwaltung unterstehenden Zweige des Schulwesens berichtet.

b) Höherer Unterricht.

Ähnlich wie der Volksschulunterricht war auch dieser Unterrichtszweig anfänglich nur der privaten Vereinstätigkeit überlassen. Auch hier trat lange bevor die Lokalbehörden die Verwaltung übernahmen, zunächst die Staatshilfe unterstützend ein.

Erst 1889 war durch das Technical Instruction Act die Verwaltung in die Hände öffentlicher Lokalverbände gelegt. Aber abweichend von dem beim Volksschulwesen zunächst eingeschlagenen Wege — der Schaffung besonderer School Boards — wurden die vorhandenen Lokalbehörden, und zwar die Grafschaftsräte, sowie die Councils der Städte und städtischen Distrikte mit der Verwaltung des naturwissenschaftlichen und kunstgewerblichen Fachunterrichts (technical and manual instruction) betraut.

Zwecks Beschaffung der erforderlichen Mittel waren die betreffenden Behörden zur Erhebung einer Zuschlagsteuer zur Grafschafts- resp. Stadt- resp. Distriktssteuer bis zur Höhe von 1 d pro £ des Steuerkapitals und event. zur Aufnahme von Anleihen ermächtigt.

Gleichwohl war auf dieser Basis nur eine geringe Garantie für die Förderung dieses wichtigen Unterrichtszweiges geboten und so bewilligte das Parlament schon 1890 einen erheblichen staatlichen Zuschuß. Es wurde nämlich den Councils der Grafschaften und Stadtgrafschaften der Überschuß aus den Local Taxation (Customs and Excise) Duties, d. h. also der nach Abzug des für Polizeipensionen ausgeworfenen Betrages von £ 300000 verbleibende Rest der Getränkesteuerzuschläge[1] zur freien Verwendung für Zwecke des technischen Unterrichts überwiesen (1890/91 waren dies: £ 740376).

In der Verwaltung der ihnen übertragenen Aufgaben blieben die betreffenden Behörden wie auch in der Verwendung der staat-

[1] Im Volksmunde als Whiskey money bezeichnet.

lichen Subvention nur in weiten Grenzen beschränkt, sofern nur der beabsichtigte Zweck einer Förderung des technischen Unterrichts erreicht wird.

Mit dem Inkrafttreten des Education Act von 1902 ist — wie bereits erwähnt — die Eigenschaft als Schulbehörden für den höheren Unterricht („Other than elementary") auf die Grafschaften und Stadtgrafschaften beschränkt worden unter gleichzeitiger Ausdehnung ihrer Befugnisse, wie z. B. hinsichtlich der bereits angeführten Stipendiengewährung (scholarship) usw. und mit der Bestimmung, „to supply or aid the supply of Education other than elementary, and to promote the general co-ordination of all forms of education"[1]. . .

Genügen außer den Schulgeldeinnahmen die den Grafschaften aus der Steuerkasse überwiesenen Restbeträge der Bier- und Branntweinsteuer[2] nicht, so kann die Grafschaft eine Steuer erheben, die indessen nur nach vorheriger Genehmigung durch den Local Government Board den Betrag von 2 d pro £ Steuerkapital überschreiten darf.

Den Councils der Städte und der städtischen Distrikte verbleibt die Ermächtigung, durch Erhebung einer Steuer bis zur Höhe von 1 d pro £ zu den Kosten beizutragen.

c) Besserungshäuser und Zwangserziehungsanstalten (Reformatories and Industrial schools).

Es sind hierunter Besserungsanstalten, sowie überhaupt alle jene Schulen verstanden, die mehr oder weniger einen Strafschulcharakter tragen. Man unterscheidet:

1. Reformatories;
2. a) Industrial Schools,
   b) „Day" industrial Schools.

Reformatories sind eigentliche Besserungsanstalten für jugendliche Delinquenten unter 16 Jahren, während industrial schools zur Aufnahme von Kindern bis zu 14 Jahren dienen, die zwar noch nicht straffällig geworden, deren Veranlagung und äußere Verhältnisse aber ihre Beaufsichtigung ratsam erscheinen lassen. Eine besondere Abart der letzteren sind die „Day" industrial schools,

---

[1] Wright & Hobhouse a. a. O.

[2] Zu denen noch der sog. Science and Art Grant kommt.

die an die Kinder nur Unterricht und Speisung erteilen, nicht aber für ihre Unterbringung sorgen. Sie sind im Gegensatz zu den beiden ersten Arten von Strafschulen fast durchgängig von den lokalen Schulbehörden selbst auf Grund des Education Act von 1876 errichtet worden und es ist der größere Teil der durch sie erwachsenden, jedoch relativ geringen Ausgaben (1900 waren es £ 28000 für England und Wales) durch Steuern — Grafschafts-, Stadt- oder Armensteuern — aufzubringen.

Reformatories und industrial schools sind — erstere ganz, letztere zum Teil — aus freiwilliger Aktion hervorgegangen und stehen unter der Leitung eines freiwilligen Verwaltungsrats. Schon 1854 wurden staatliche Zuschüsse bewilligt. Neben privaten Beiträgen und Legaten stehen die Einnahmen aus dem Verkauf landwirtschaftlicher Produkte und industrieller Erzeugnisse, des weiteren sind Grafschaftsräte und die Councils der über 10000 Einwohner zählenden Städte ermächtigt, zur Errichtung und Unterhaltung solcher Schulen beizutragen. Der für Reformatories bewilligte Staatsbeitrag hat entsprechend der wechselnden Zahl der Schüler in seiner Höhe geschwankt, während der auf die Lokalsteuer fallende geringere Teil der Gesamtlast eine steigende Tendenz zeigt.

1900 betrugen z. B. die Gesamtkosten £ 102276, wovon £ 22247 auf Lokalsteuern fielen, während der Treasury Grant £ 62053 betrug.

Danach bezahlte der Staatssteuerzahler — denn der staatliche Zuschuß fließt aus Staatssteuern — fast dreimal so viel als der Lokalsteuerzahler.

Was nun die industrial schools anlangt, so sind diese ihrer Zahl und auch ihrer finanziellen Bedeutung nach wesentlich wichtiger, zumal auch ein großer und wachsender Anteil an den Kosten auf die lokal erhobenen Steuern fällt.

Aber auch hier sind die Staatsbeiträge sehr hoch. So wurden 1900 von rund £ 345000 Gesamtkosten £ 137600 aus dem Treasury Grant, £ 160000 aus Steuern gedeckt.

1905 bestanden in England und Wales einschließlich London:

38 bestätigte Reformatories,
118 „ industrial schools,
19 „ Day industrial schools,

in denen sich am 31. Dezember 1904 4687 bezw. 16643 bezw. 2728 Schüler befanden.

d) Statistischer Überblick.

Im Nachfolgenden mögen noch einige statistische Angaben über die Gesamtaufwendungen für das Unterrichtswesen angefügt sein. Sie werden am deutlichsten die enorme Entwicklung zeigen, die gerade dieser vom Staate so lange vernachlässigte Zweig öffentlicher Tätigkeit in den letzten Jahrzehnten genommen hat und noch gegenwärtig dauernd nimmt.

Hierüber entnehmen wir den vergleichenden Übersichten der jährlichen Local Taxation Returns (England und Wales)[1] folgendes:

Es beliefen sich die ordentlichen Gesamtausgaben der lokalen Schulbehörden in England und Wales einschließlich London:

	1884/85 £	1889/90 £	1894/95 £	1899/1900 £	1900/01 £
1. Elementarunterricht, Industrial schools und Reformatories . . .	3 170 074	4 020 163	5 621 953	7 721 949	8 205 833
2. Höherer Unterricht .	20 777	36 533	815 916	1 106 063	1 261 726
Summa:	3 190 851	4 056 696	6 437 869	8 828 012	9 467 559

	1901/02 £	1902/03 £	1903/04 £	1904/05 £	1905/06 £
1. Elementarunterricht, Industrial schools und Reformatories . . .	8 775 646	9 316 427	11 766 707	17 014 246	18 090 341
2. Höherer Unterricht .	1 293 201	1 499 611	1 911 340	2 582 725	2 988 766
Summa:	10 068 847	10 816 038	13 678 047	19 596 971	21 079 107

Das bedeutet eine Steigerung der Gesamtausgaben um rund 18 Millionen £ innerhalb einer 20jährigen Periode. Die jährlichen Aufwendungen sind um das siebenfache gestiegen. Den bei weitem größten Teil davon erfordert natürlich das Volksschulwesen (mit rund £ 18000000), daneben sind aber auch die Kosten für den höheren — besonders den technischen und landwirtschaftlichen Unterricht — nicht unbeträchtlich gewachsen.

Aus der folgenden Tabelle zeigt sich, daß hier in erster Linie

[1] Local Taxation Returns (England und Wales) 1904/05, S. 94 und 1905/06, S. 96.

die Budgets der Grafschaften und Stadtgrafschaften die wachsenden Lasten zu tragen haben.

Es verteilen sich nämlich die Gesamtausgaben für Unterrichtszwecke im Jahre 1905/06 auf die einzelnen Schulbehörden wie folgt[1]:

England und Wales 1905/06.

	Grafschaften einschl. London £	Stadtgrafschaften £	Städte £	Städt. Distrikte £	Andere Behörden £	Gesamt £
Elementarunterricht (einschl. Industrial schools) . .	9 680 003	5 352 435	1 766 555	1 231 775	18 285	18 049 053
Reformatories .	21 703	16 618	1 442	—	1 525	41 288
Höherer Unterricht . . .	1 707 171	1 018 341	161 591	87 287	14 376	2 988 766
Gesamt:	11 408 877	6 387 394	1 929 588	1 319 062	34 186	21 079 107

Die Grafschaften allein haben hiernach also über die Hälfte der Gesamtkosten zu tragen, wovon allerdings das London County Council etwa 4 Millionen £ jährlich aufzubringen hat.

Es wäre nun bei der Einseitigkeit und geringen Elastizität des Systems der englischen lokalen Besteuerung nicht möglich gewesen, dieses gewaltige Anschwellen der lokalen Budgets durch eine entsprechende Inanspruchnahme der lokalen Steuerzahler einzudämmen.

Das war aber auch vom Gesetzgeber von vornherein nicht beabsichtigt. Die Sorge um die Volkserziehung war als eminent nationale Aufgabe anerkannt worden, und wenn auch ihre Verwaltung in Ermangelung eigener lokaler Organe des Staates zweckmäßig den Selbstverwaltungsbehörden zu übergeben war, so mußte der Staat die Erfüllung einer nationalen Pflicht durch finanzielle Unterstützung seinerseits auch ermöglichen.

Das geschah durch die stetig gewachsenen staatlichen Zuschüsse an die lokalen Unterrichtsbehörden, die, wie nachstehende Tabelle zeigt, im Rechnungsjahr 1905/06 51,5 % der Gesamteinnahmen für den Volksschulunterricht ausmachen.

[1] Nach Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, S. 64/65.

Gesamteinnahmen der Lokalbehörden von England und Wales (einschließlich London) für Zwecke des Volksschulunterrichts im Jahre 1905/06[1].

Einnahmequelle	Betrag £	% des Gesamts
Steuern	9 830 233	46,8
Staatszuschüsse . . .	10 805 112	51,5
Sonstige Einnahmen .	359 496	1,7
Gesamt:	20 994 841	100

Über die steigende Entwicklung der Staatszuschüsse entnehmen wir aus den Local Taxations Returns von 1905/06 S. 105 folgende Zahlen:

England und Wales.

Staatsbeiträge	1884/85 £	1890/91 £	1894/95 £	1899/1900 £	1900/01 £
Elementarunterricht	1 013 232	1 462 150	2 818 906	3 772 290[2]	3 897 728[2]
Höherer Unterricht	—	23 951	624 354	1 033 894	1 097 434
Summa:	1 013 232	1 486 101	3 443 260	4 806 184	4 995 162

Staatsbeiträge	1901/02 £	1902/03 £	1903/04 £	1904/05 £	1905/06 £
Elementarunterricht	4 020 548[2]	4 159 660[2]	6 802 146[2]	9 969 380[2]	10 690 283[2]
Höherer Unterricht	1 079 988	1 106 695	1 401 530	1 498 323	1 561 170
Summa:	5 100 536	5 266 355	8 203 676	11 467 703	12 251 453

Besonders stark tritt hier die Erhöhung der Staatszuschüsse in den Jahren 1894/95 und 1903/04/05 in die Erscheinung. Ersteres eine Folge der Gesetze von 1889/90 betreffs des technischen Unterrichts und der mit der gesetzlichen Aufhebung des Schulgelds (1891) gleichzeitig gewährten staatlichen Subvention. Letzteres die Wirkung des Education Act von 1902.

[1] Nach Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06 Part VIII, S. 7.

[2] Außerdem wurden noch ca. £ 150 000 aus dem Grant gemäß Agriculturel Rates Act von 1896 für das Volksschulwesen verwandt.

Setzt man die Staatsbeiträge ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben, so zeigt sich aus nachstehender Tabelle, daß, abgesehen vom Jahre 1884/85 und 1902/03, diese durchschnittlich mehr als 50 % ausmachen, während in den letzten drei Jahren das Verhältnis sogar ein noch günstigeres ist. Allerdings zeigt sich wieder ein langsames Zurückgehen des prozentualen Anteils des Staates an den Gesamtkosten.

Prozentverhältnis der jeweiligen Staatszuschüsse zu den Gesamtausgaben.

1884/85	31,75	1900/01	52,76	1903/04	59,97
1894/95	53,48	1901/02	50,65	1904/05	58,51
1899/1900	54,44	1902/03	48,69	1905/06	58,12

Der Prozentanteil der Staatszuschüsse an den Ausgaben der einzelnen lokalen Schulbehörden ist natürlich sehr verschieden und richtet sich wesentlich nach der Höhe der notwendigen Aufwendungen. Solche sind z. B. in der Grafschaft London bedeutend höher als in den übrigen Grafschaften, die in erster Linie die Bedürfnisse des platten Landes und kleinerer Städte zu befriedigen haben. Es machen daher bei den Schullasten der Grafschaft London die staatlichen Beiträge einen entsprechend kleineren Prozentanteil aus.

Nach den Ausgaben der verschiedenen Gruppen von lokalen Schulbehörden und der ihnen überwiesenen Staatszuschüsse stellt sich dies Verhältnis für 1905/06 wie folgt:

England und Wales.

Behörden	Gesamtausgaben für Unterrichtszwecke £	Staatszuschüsse	
		absolut £	in % der Gesamtausgaben
Londoner Grafschaftsrat .	3 933 591	1 581 327	40,20
Sonstige Grafschaften . .	7 475 286	5 085 706	68,03
Stadtgrafschaften . . .	6 387 394	3 652 807	57,18
Städte	1 929 588	1 188 058	61,57
Städtische Distrikte . . .	1 319 062	738 711	56,00

Um ein richtiges Bild von den Gesamtaufwendungen für die Unterrichtszwecke zu erhalten, müssen dem oben angeführten Gesamtbetrag die in den Local Taxation Returns getrennt aufgeführten „Loancharges", d. h. die jährlichen Ausgaben für die Schuldzinsen und die Schuldentilgung, soweit letztere nicht aus dem gesammelten Amortisationsfonds erfolgte, aber einschließlich der jährlichen Rücklagen in diesen, hinzugefügt werden.

Solche betrugen 1905/06:

£ 1345019	Schuldentilgung
£ 1345191	Schuldzinsen
£ 2690210	

so daß die wirklichen Gesamtausgaben (ausschließlich der aus Anleihegeldern bestrittenen) £ 23769317 betragen.

Aus Anleihegeldern wurden 1905/06 £ 2369850 verausgabt, neu aufgenommen wurden Anleihen im Betrage von £ 2537176, während der Gesamtbetrag der am Jahresschluß ausstehenden Anleihen für Unterrichtszwecke £ 40626028 betrug.

4. Öffentliches Gesundheitswesen und öffentliche Arbeiten (Public Health and Public Works).

A. Gesundheitswesen.

a) Allgemeines.

Unter diesem Leitwort ist eine große Reihe einzelner öffentlicher Tätigkeiten zusammengefaßt, die in ihrer Gesamtheit nicht nur jährlich eine gewaltige Summe laufender Ausgaben erforderlich machen, sondern auch den bei weitem größten Teil der stark angewachsenen lokalen Anleiheschuld erzeugt haben.

Der Begriff „Öffentliches Gesundheitswesen" umfaßt in England einen sehr weiten Kreis lokaler Wirksamkeit, einen ganzen Komplex sanitärer, hygienischer, ja wirtschaftlicher und sozialpolitischer Aufgaben, von der Reinigung der Straßen bis zum Bau von Hospitälern und Arbeiterwohnungen. Es sind in erster Linie alle jene Dienste der öffentlichen Behörde an die Gemeindemitglieder verstanden, die vornehmlich in der städtischen Entwicklung ihren Grund und gleichzeitig die Möglichkeit einer gemeinheitlichen Durchführung finden.

Sie waren daher auch in England stets der Tummelplatz städtischer Verwaltungstätigkeit. Doch die schnell fortschreitende

kulturelle Entwicklung und die mit ihr sich in ungeahnter Weise mehrenden Bedürfnisse hatten neben den städtischen Verwaltungen eine Unzahl von Spezialbehörden mit eigenen territorialen Abgrenzungen entstehen lassen, die sich — gewissermaßen versuchsweise — der Befriedigung dieser neu auftretenden öffentlichen Aufgaben widmeten.

1875 wurde durch das Public Health Act eine strengere Gliederung in das allmählich unübersehbare Wirrwarr von Spezialbehörden gebracht.

Den Gang dieser Entwicklung haben wir bereits im ersten Teile dieser Arbeit verfolgt.

Die 1875 geschaffenen städtischen und ländlichen Gesundheitsdistrikte (Urban and Rural Sanitary Districts) sind — das wissen wir — bis heute bestehen geblieben, nur daß die spätere Reformgesetzgebung zum Teil eine Neuabgrenzung in der Weise notwendig machte, daß jeder städtische und — mit geringen Ausnahmen — auch jeder ländliche Bezirk vollständig in das Territorium der Verwaltungsgrafschaften und jedes Kirchspiel anderseits ganz in einen einzigen Distrikt fällt. Seit 1894 führen diese Bezirke dann den Namen: „Städtische und ländliche Distrikte“ (Urban and Rural Districts).

Für die Verwaltung des öffentlichen Gesundheitswesens kommen also heute in England und Wales, abgesehen von der Metropole, folgende Behörden in Betracht:

Die Councils der Stadtgrafschaften,
„ „ „ übrigen Munizipalstädte,
„ „ „ städtischen Distrikte,
„ „ „ ländlichen „

Einige weitere hierhergehörige Aufgaben werden überdies noch durch die Grafschaftsräte und die Kirchspielbehörden verwaltet.

Wenn wir von den primärsten Forderungen jeder Zivilisation, der Herstellung von Verkehrswegen durch Bau von Straßen und Brücken, und von den allernotwendigsten durch die städtische Entwicklung entstehenden Bedürfnissen absehen, so ist der Ausbau des eigentlichen Gesundheitswesens relativ jungen Datums.

Rechte und Pflichten der Behörden sind durch die Gesetzgebung dauernd erweitert worden, so zuletzt noch vor allem durch das Public Health Act von 1890. Mehr aber als alle gesetzlichen Änderungen müssen die wachsenden Bedürfnisse der Städte selbst, die Fortschritte der Wissenschaft und die eigene intensivere Ver-

waltungstätigkeit der Lokalbehörden für das enorme Anschwellen der Ausgaben verantwortlich gemacht werden. Hierauf werden wir im einzelnen noch einzugehen haben.

Was die staatliche Einwirkung anbetrifft, so hat die Zentralbehörde (Local Government Board) nicht unbedeutende Machtbefugnisse, um die Durchführung der gesetzlichen Bestimmungen zu garantieren, und ihre Zustimmung ist in vielen Fällen bei der Aufnahme von Anleihen erforderlich. Sie kann Hafenbehörden[1] ernennen und ihrer Überwachung untersteht im allgemeinen der Gesundheitsdienst in den Häfen.

Es liegt in der Natur des hier behandelten Verwaltungszweiges, daß ein Teil der bei seiner Durchführung erwachsenden Ausgaben den Charakter von reinen Verwaltungskosten trägt, so die Auslagen für Gehälter, Pensionen, Reisen, Bureaus etc., wie alle Kosten, die mit der Inspektion bzw. Kontrolle betreffs Einhaltung der baupolizeilichen Verordnungen, der gesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitsstunden und Arbeitsbedingungen, über den Verkauf von Nahrungs- und Arzneimitteln usf. verbunden sind.

Sie bilden einen ziemlich bedeutenden Posten unter den Gesamtausgaben, ohne daß es möglich wäre, im einzelnen genau ihre Höhe zu bestimmen.

Staatliche Hilfe zur Erleichterung der mit dem Sanitätswesen verknüpften lokalen Last ist nur durch die 1872 erfolgte Gewährung eines Grants in Höhe der Hälfte der Gehälter für „Medical Officers“ und „Inspectors of Nuisance“ erfolgt. 1888 wurde dieser Grant gleich den übrigen aufgehoben, statt dessen erfolgt aber eine jährliche Zahlung in gleicher Höhe aus den Exchequer Contribution Accounts der Grafschaften an die Gesundheitsbehörden.

b) Badeanstalten, Waschhäuser, Friedhöfe.

Auf die finanzielle Bedeutung der hier zu behandelnden Aufgaben sei der Anordnung in den Local Taxation Returns folgend

[1] Die Eigenschaft als Hafensanitätsbehörde kann sowohl Stadträten wie städtischen Distriktsräten beigelegt werden, während anderseits auch in der Form von „Joint Boards“ oder „Joint Committees“ unabhängige lokale Spezialverwaltungen, die nur der finanziellen Kontrolle des Local Government Board direkt unterstellt sind, dadurch gebildet werden, daß benachbarte Kommunalverwaltungen sich für Zwecke des Gesundheitsdienstes in den Häfen zusammenschließen. So gab es 1905 nach Wright und Hobhouse a. a. O. S. 52 in England und Wales (ausschließlich London) 59 Port sanitary authorities, von denen 28 derartige joint Boards waren. Ihre Gesamtausgaben betrugen 1902/03 £ 49 000.

erst unter den später betrachteten „gewinnbringenden Unternehmungen“ eingegangen. Hier mag nur einiges über die Entwicklung dieser Verwaltungszweige beigebracht werden.

Die rechtliche Basis für die Einrichtung von Badeanstalten und Waschhäusern ist in einer Reihe von Gesetzen gegeben, deren frühestes in das Jahr 1846 fällt. Es ist den städtischen Behörden und seit 1894 auch den ländlichen Kirchspielsbehörden anheimgegeben, ob sie das Gesetz annehmen wollen (adopt the act). In ländlichen Kirchspielen ist bisher nur in geringem Maße davon Gebrauch gemacht worden. Die Ausgaben für 1905/06 belaufen sich hier nur auf £ 453.

Unter den Friedhöfen werden „Burial grounds“ und „Cemeteries“ unterschieden.

Zur Anlegung und Verwaltung von Cemeteries sind die Behörden der Städte und Distrikte durch das Public Health (Interments) Act von 1879 bzw. durch verwandte Lokalakte ermächtigt, während die Herrichtung von Burial grounds unter der Verwaltung besonderer Ausschüsse für Bestattungswesen (Burial Boards, Joint Committees) auf Grund von sog. Burial Acts erfolgen kann.

Abgesehen von diesen selbständigen Burial Boards, die noch in ziemlich großer Zahl bestehen, können auch die Councils der Städte und städtischen Distrikte, seit 1894 auch die Kirchspielsbehörden als Burial Board fungieren und haben von dieser Ermächtigung auch in wachsendem Maße Gebrauch gemacht.

Es bedeutet diese Gesetzgebung einen großen Fortschritt gegenüber dem früheren Zustand, wo der Betrieb von Kirchhöfen zum Teil privaten Gesellschaften überlassen war, die natürlich den Kirchhof wie jedes andere Geschäft betrieben, möglichst hohe Gebühren erhoben und den Grund und Boden in einer Weise ausnutzten, die allen sanitären Vorschriften Hohn sprach[1].

Wir werden sehen, daß demgegenüber heute der Betrieb der Friedhöfe — und das jedenfalls zu Gunsten der ärmeren Klassen — mit einem jährlichen Verlust abschließt[2].

c) Krankenhäuser.

Das bereits erwähnte Public Health Act von 1875 enthält wichtige Bestimmungen über die Krankenpflege. Danach sind die

[1] Lindemann (C. Hugo), Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England, 2. Aufl., Stuttgart 1906, S. 112.

[2] Siehe Gewinnbringende Unternehmungen S. 64.

Lokalbehörden außer zur Beschaffung von Krankentransportwagen und zur vorübergehenden Darreichung von Arzneimitteln vor allem auch dazu ermächtigt, für ihren Bezirk entweder Krankenhäuser selbst zu erbauen oder mit vorhandenen Anstalten Verträge abzuschließen.

Für die Pflege im Krankenhaus können von den Patienten, ausgenommen den unbemittelten, Gebühren zur Deckung der Unterhaltungskosten erhoben werden.

Die Ausgaben für Krankenhäuser, die sich 1905/06 auf circa $2\,^1/_4$ Millionen £ beliefen, zeigen eine außerordentliche Steigerung (1888/89: 237000; 1896/97: 630000).

d) Kanalisation etc.

Durch das gleiche Gesetz von 1875 gehören alle mit der Kanalisation und Abwässerung verbundenen Aufgaben einschließlich Müllbeseitigung und Straßenreinigung in den Wirkungskreis speziell der städtischen Behörden, und stellen die Aufwendungen dafür, namentlich in Form von Anleihen, einen ganz erheblichen Posten dar.

So beliefen sich Ende des Rechnungsjahrs 1905/06 die schwebenden Anleihen für Sewerage and Sewage disposal works[1] auf £ 38859050. Von den laufenden Ausgaben desselben Jahres, die mit £ 4395509 angegeben sind, entfällt über die Hälfte auf den Anleihedienst. Aus Anleihegeldern selbst wurden im gleichen Jahre £ 2781252 verausgabt.

B. Wirtschaftspflege, Wohlfahrts- und sozialpolitische Aufgaben.

a) Gewinnbringende Unternehmungen.

Einen weiteren recht erheblichen Ausgabeposten in den lokalen Budgets stellen die Aufwendungen für die sog. „Reproductive Undertakings“ dar.

Es handelt sich hierbei um die meist — wenn auch wohl nicht ganz zutreffend — als Munizipal- oder Gemeindesozialismus bezeichnete Unternehmertätigkeit der lokalen Behörden.

Auch in England ist allmählich eine große Zahl gewerblicher oder gemeinnütziger Unternehmungen in die Hände der lokalen, vor allem der städtischen Verwaltungen übergegangen resp. erst von diesen ins Leben gerufen worden[2].

[1] Die geringen Einkünfte dieser Anlagen spielen gegenüber den enormen Kosten natürlich gar keine Rolle.

[2] Hierüber siehe Lindemann (Hugo) a. a. O.

Hierher gehören einmal Straßenbahnen, Gas-, Elektrizitäts- und Wasserwerke, sowie Märkte, weiter aber auch öffentliche Badeanstalten und Waschhäuser, Friedhöfe, Häfen, Docks, Quai- und Pieranlagen. In diesem Umfange wenigstens werden sie in den Local Taxation Returns als „Reproductive Undertakings“ zusammengefaßt.

Es kann hier natürlich nicht unsere Aufgabe sein, auf das Für und Wider munizipaler Unternehmungen, auf die von der Verwaltung zu befolgende Preispolitik u. dgl. einzugehen, uns wird vielmehr nur interessieren festzustellen, was sie im Rahmen der lokalen Finanzen bedeuten.

Für den Umfang der vorstehend näher bezeichneten Betriebe und für die allgemeinen Entwicklungstendenzen wird der in Tabelle 3 (Anhang) gegebene Nachweis über das Ende 1905/06 ausstehende Anleihekapital einigen Aufschluß geben.

Hiernach ist nicht nur eine ganz erhebliche absolute Steigerung im Betrage der ausstehenden Anleihen, sondern auch ein bedeutendes Wachsen derselben sowohl im Verhältnis zur Bevölkerung wie auch im Verhältnis zu dem der Lokalsteuer zugrunde liegenden Reinertragswert (Rateable value) festzustellen. Eine Tatsache, die ohne Zweifel auf eine Intensivierung der munizipalen Unternehmertätigkeit hinweist.

Außer bei den Elektrizitätsgesellschaften und den Straßenbahnen ist die Steigerung des Anleihebetrages bei den Wasserwerken besonders auffallend. Dies rührt davon her, daß die großstädtische Wasserversorgung seit 1902 aus den Händen der Privatunternehmungen an den eigens hierzu gebildeten Metropolitan Water Board übergegangen ist.

Wenn nun auch die Höhe der Anleihebeträge ohne Zweifel wertvoll ist zur Beurteilung einerseits des Umfanges und der Entwicklung der Gemeindebetriebe, wie anderseits der lokalen Gesamtschuld überhaupt, von der sie über die Hälfte ausmachen, so kommt sie für die Belastung des lokalen Haushalts zunächst doch nur insoweit in Betracht, als die für Amortisation und Verzinsung erforderlichen Beträge die Ausgaben erhöhen.

Es liegt aber in der Natur dieser Unternehmungen, daß die Mittel zur Deckung ihrer Kosten im Prinzipe niemals und in sehr vielen Fällen auch de facto nicht aus direkter Besteuerung der Gemeindemitglieder hervorgehen, sondern vielmehr zum Teil in völlig freiwilligen Abgaben (z. B. bei den Badeanstalten) oder doch,

wo diese mehr einen Zwangscharakter annehmen (wie etwa beim Wasserzins), einen Entgelt für den geleisteten Dienst darstellen.

Es ist daher bei diesen Aufwendungen von einer als Druck empfundenen Belastung des Steuerzahlers, wenn überhaupt, so doch nur in sehr bescheidenem Maße die Rede. Wie weit dies etwa im Jahre 1905/06 der Fall war, ergibt folgende Statistik:

Unternehmung	1902[1]		1905/06[2]	
	Gewinn £	Verlust £	Gewinn £	Verlust £
1. Bäder	—	124 952	—	298 979
2. Friedhöfe	—	63 784	—	260 566
3. Elektrizitätsgesellschaften	—	11 707	149 236	—
4. Gaswerke	394 825	—	533 780	—
5. Märkte	83 792	—	128 044	—
6. Straßen und Kleinbahnen	99 518	—	460 093	—
7. Wasserwerke	90 128	—	—	626 072
8. Häfen, Docks, Kanäle und Quaianlagen	—	77 724	—	262 971
	668 263	278 167	1 271 153	1 448 588
	278 167	—	—	1 271 153
	390 096	—	—	177 435

Danach zeigt sich für das Jahr 1902 ein Gesamtgewinn von £ 390 296 und für 1905/06 ein Gesamtverlust von £ 177 435.

Das finanzielle Resultat der einzelnen Unternehmungen ist natürlich je nach ihrem Charakter sehr verschieden. So erklären sich die Verluste bei der Verwaltung von öffentlichen Badeanstalten und Friedhöfen ja sehr einfach daraus, daß bei deren Errichtung von vornherein in erster Linie sanitäre und soziale Motive vorherrschten, nicht die Absicht, Gewinn zu erzielen.

Dagegen ist der Verlust bei den Wasserwerken und damit das ungünstige Gesamtergebnis des Jahres 1905/06 auf die ungewöhnlich hohen Kosten des Anleihedienstes zurückzuführen, wenn auch der Betrieb der Wasserwerke im allgemeinen überhaupt nicht auf Gewinnergebnis, sondern lediglich auf Kostendeckung geführt wird.

[1] Nach J. London, Munizipalsozialismus in England (Sozialer Fortschritt Nr. 97/98). Der dort herausgerechnete Reingewinn ist nach den angegebenen Zahlen unrichtig.

[2] Nach Local Taxation Returns 1905/06 zusammengestellt.

Das Jahr 1905/06 scheint aber für die munizipale Unternehmertätigkeit überhaupt kein allzu günstiges gewesen zu sein.

Wenn wir von den als exzeptionell zu betrachtenden vom Metropolitan Water Board aufgenommenen bzw. übernommenen Anleihen absehen, so zeigt sich laut folgender Tabelle, daß der 1905/06 aufgenommene Anleihebetrag gegenüber dem Vorjahr erheblich abgenommen hat.

Zwecke	Aufgenommene Anleihen		Abnahme
	1904/05 £	1905/06 £	£
1. Elektrizitätsgesellschaften	4 263 249	2 552 827	1 710 422
2. Gaswerke	1 122 267	486 102	636 165
3. Häfen, Docks, Kanäle etc.	2 508 707	1 081 671	1 427 036
4. Straßen und Kleinbahnen	4 265 155	3 344 249	920 906
5. Wasserwerke	4 359 221	2 527 676	1 831 545

Aber auch der Gesamtbetrag aller Ende 1905/06 ausstehenden Anleihen zeigt gegenüber dem Vorjahre eine geringere Zunahme wie in irgend einem der Jahre seit 1898/99.

Betrachten wir die Bruttoausgaben der in nachstehender Tabelle aufgeführten Unternehmungen, so ergibt sich, daß diese sich im ganzen im Jahre 1905/06 auf ca. £ 25 400 000 = 22,7 % der jährlichen Gesamtausgaben[1] der Lokalbehörden belaufen:

England und Wales 1905/06.

Zweck	Laufende Ausgaben[1]	
	Betrag £	in % der Gesamtausgaben
1. Badeanstalten, Waschhäuser . .	591 154	0,5
2. Friedhöfe	662 834	0,6
3. Elektrizitätsgesellschaften . . .	2 704 301	2,4
4. Gaswerke	6 539 469	5,9
5. Märkte	832 932	0,7
6. Straßen- und Kleinbahnen . . .	5 367 253	4,8
7. Wasserwerke	5 055 850	4,5
8. Häfen, Docks etc.	3 670 423	3,3
Total:	25 424 216	22,7

[1] Ohne die aus Anleihen bestrittenen.

b) Arbeiterhäuser.

Vielfach wird auch die „Housing of the Working Classes", d. h. die Fürsorge für die menschenwürdige Unterkunft der Arbeiter, unter die „reproductive undertakings" gerechnet.

Wie weit der rein sozialpolitische Charakter dieser überdies in sehr vielen Fällen auf die Inanspruchnahme von Steuermitteln angewiesenen Aufgabe eine solche Klassifizierung rechtfertigt, soll hier nicht betrachtet werden, wie denn überhaupt in der vorangehenden Zusammenstellung gewinnbringender Unternehmungen nur aus Zweckmäßigkeitsgründen der in der englischen Statistik üblichen Gruppierung gefolgt wurde.

So ist z. B. unseres Erachtens die Errichtung von Schlachthäusern wohl mit größerer Berechtigung als Friedhöfe und Badeanstalten der Klasse produktiver Unternehmungen zuzurechnen und ist wohl nur der finanziell geringen Bedeutung[1] wegen nicht bei diesen aufgeführt. Eine scharfe Grenze aufzurichten wird indessen überhaupt nicht immer ganz leicht sein.

Was die Frage der Arbeiterhäuser anbetrifft, so ermöglichen die im Housing of the Working Classes Act von 1890 mit einigen Modifikationen zusammengefaßten früheren Einzelgesetze einmal die Freilegung ungesunder Wohnbezirke resp. die Beseitigung ungesunder oder baufälliger Häuser, anderseits ermächtigen sie die Lokalbehörden, selbst neue Häuser zu errichten oder bei Verkauf oder Verpachtung des genannten Geländes den Käufer oder Pächter an gewisse Bedingungen beim Bau der Häuser zu binden.

Ferner können die Lokalbehörden auch, abgesehen vom Wiederanbau freigelegter Plätze, Terrains ankaufen und für den Bau von Arbeiterwohnungen verwenden.

Die Durchführung der letzteren Bestimmung ist durch Gesetzesnovelle von 1900 auch den ländlichen Distriktsräten ermöglicht worden.

Die Ausgaben, soweit sie in den jährlichen Returns ausgewiesen sind, betrugen 1905/06 £ 179932, dazu sind aber die wohl jedenfalls höheren Ausgaben für den Schuldendienst (Schuldentilgung und Schuldzinsen) hinzuzurechnen, so daß die Gesamtausgaben die mit £ 375142 aufgeführten Einnahmen aus Mieten etc. sicher überschreiten dürften[2].

---

[1] 1905/06 betrugen die Bruttoausgaben hierfür £ 36906, denen eine eigene Einnahme von £ 42088 gegenüberstand!

[2] London a. a. O. rechnet für 1902 ein Defizit von £ 26978 heraus.

Aus Anleihegeldern wurden 1905/06 £ 548078 aufgewendet, neuaufgenommen wurden Anleihen im Betrage von £ 553552.

Die Ende 1905/06 ausstehenden Anleihen betrugen £ 9345491 gegen £ 3532383 im Jahre 1884/85, das bedeutet eine Steigerung um fast das dreifache.

c) Ansiedlung.

Sozialpolitischen Motiven, ähnlich wie sie für die vorstehend behandelten Gesetze über die Hausung der arbeitenden Klassen in den Städten maßgebend waren, sind auch jene Gesetze entsprungen, die sich mit der Ansiedlung der Landarbeiter und der Neubildung eines ländlichen Mittelstandes befassen. Es sind dies die sog. Allotments[1] und Small Holdings[1] Acts, deren Durchführung eine Hauptaufgabe der ländlichen Kirchspielsverwaltung seit ihrer 1894 erfolgten Neubelebung bildet.

Auf die agrare Struktur Englands ist hier natürlich nicht einzugehen. Sie bildet durch das starke Überwiegen des Großgrundbesitzes — so viel ist sicher — eines der Bollwerke, gegen das die demokratische Bewegung bisher vergeblich Sturm gelaufen hat. Auch liegen keine Anzeichen für eine Änderung vor. Im Gegenteil: Die Konzentrierung ländlichen Grundbesitzes in den Händen Weniger schreitet fort[2]. Das erklärt sich aus der weite Kreise der englischen Gesellschaft beherrschenden Neigung, Grund und Boden zu erwerben und durch Familienstiftung (Family Settlements) und Primogeniturerbfolge in der Familie zu erhalten und fortzuerben.

Die wachsende Nachfrage treibt die Bodenpreise in die Höhe und macht so den landwirtschaftlichen Betrieb unrentabel und den Grund und Boden zu einem Luxusartikel der wohlhabenden Klassen.

Unter solchen Verhältnissen muß der ländliche Mittelbesitz naturgemäß verschwinden.

Diesem Übel abzuhelfen ist, wie erwähnt, der Zweck der Small Holdings Act, während die Allotments Act einem andern für den Niedergang der englischen Landwirtschaft bedeutungsvollen Vorgang — dem Abfließen der Landarbeiter in die Industriebezirke — zu steuern bestimmt ist.

Während die Small Holdings Acte bisher geringen Erfolg

[1] Allotment = ein Stück Land bis zu 1 acre Grundfläche. Small Holding = ein Stück Land von 1 bis 50 acre Grundfläche.

[2] Nach Hatschek a. a. O., 2 Bd., S. 406 befindet sich etwa ein Sechstel des landwirtschaftlichen Grundbesitzes in den Händen von 400 Personen!

gehabt zu haben scheint, ist die Ansiedlung des Landarbeiters unter der Wirkung der Allotments-Gesetze stärker fortgeschritten. „Green schätzt (1896) die Gesamtzahl der Parzellenbesitzer auf 100000.“ [1] Allerdings zeigen die laufenden Ausgaben, wie sie in den Local Taxation Returns für diesen Zweck ausgewiesen werden, in den letzten Jahren einen leichten Rückgang. Sie betrugen 1903/04: £ 51000, 1904/05: £ 49859, 1905/06: £ 49642.

d) Volksbibliotheken etc.

Auf Beschluß des Stadt- oder Distriktsrats oder der Kirchspielbehörde kann das Public Libraries Act von 1892, das die diesbezügliche frühere Gesetzgebung konsolidiert, für den betreffenden Bezirk adoptiert werden.

Das Gesetz ermächtigt zur Errichtung von öffentlichen Bibliotheken, Museen, Kunstgalerien und Kunstschulen, für welchen Zweck ein Steuerzuschlag von 1 d pro £ des steuerbaren Reinertragswertes erhoben werden darf, indessen sollen dadurch „die Steuern unberührt bleiben, welche bereits vor Erlaß dieses Gesetzes von lokalen Behörden nach lokalen Parlamentsakten für Bibliothekszwecke erhoben wurden“ [2]. „Liverpool hat von 1852 bis 1906 beinahe 6 Millionen Mark für Volksbüchereien ausgegeben, Birmingham $2^1/_2$, Bradford $2^1/_2$, Glasgow $2^1/_2$, Manchester 2 Millionen. Aber auch kleinere Städte haben erhebliche Aufwendungen gemacht.“ [3] Das Rechnungsjahr 1905/06 weist für England und Wales eine Gesamtausgabe von £ 723694 für derartige Zwecke auf. Dazu kommen aus Anleihegeldern £ 37812. Neuaufgenommen wurden Anleihen im Betrage von £ 37969, so daß zu Ende des Jahres 1905 06 die Summe der ausstehenden Anleihen £ 1094132 beträgt.

1891 war den städtischen Behörden durch ein besonderes Gesetz die Ermächtigung zur Errichtung von Museen und Turnhallen erteilt worden.

e) Straßen und Brücken.

Im Gegensatze zu den letztbetrachteten für die lokale Steuerlast in keinem oder nur geringem Umfange ins Gewicht fallenden Aufgaben stellt seit alters der Bau und die Unterhaltung der öffentlichen Verkehrswege (Straßen und Brücken) einen recht um-

[1] Redlich, Lokalverwaltung S. 587 Anm.
[2] Lindemann (C. Hugo) a. a. O. S. 223.
[3] W. Sanders a. a. O. S. 40.

fangreichen und schwerwiegenden Posten im Budget der Lokalkörper dar.

Abgesehen von den städtischen Straßen, unterscheidet man heute in England die gewöhnlichen Landstraßen (Highways) und die Chausseen (Main Roads).

Die Verwaltung der Landstraße liegt jetzt — sowohl in städtischen wie in ländlichen Distrikten — in den Händen der Distriktsräte, die der Chausseen bei den Grafschaftsräten.

Ursprünglich hatten die Einwohner der Highway-parish für die Unterhaltung ihrer Straßen selbst zu sorgen und die Kosten durch Highway rates zu decken. Eine Reihe späterer Gesetze übertrug die Verwaltung einer großen Anzahl von wichtigeren Straßen sog. Turnpike Trusts, die, soweit angängig, die Kosten aus Chausseegeldern deckten. Gleichwohl blieb die Last der Highway rate noch eine sehr schwere. So wird berichtet[1], daß 1811—1813 die Ausgaben im Durchschnitt jährlich £ 1 407 200 betrugen, 1840 werden die Kosten mit £ 1 169 000 angegeben, während gleichzeitig die Ausgaben der Turnpike Trusts sich auf £ 1 659 000 beliefen.

Die moderne Gesetzgebung strebte seit 1835 eine Erweiterung der Verwaltungsbezirke an durch Bildung von besonderen Highway-Distrikts, zunächst aber verblieb die Aufbringung der Straßenkosten jedem einzelnen Kirchspiel für seinen Bezirk. Seit 1894 ist dann die Verwaltung der Landstraßen (Highways) an die städtischen und ländlichen Distriktsräte in vollem Umfange übergegangen.

Die von den Turnpike Trusts verwalteten Straßen wurden nach Aufhebung der Chausseegelder gleichfalls den Behörden der Highway-Districts zur Verwaltung übergeben, bis 1878 alle Straßen, bei denen seit 31. Dezember 1870 die Chausseegelder aufgehoben waren, in Main Roads umgewandelt wurden und die Hälfte der Kosten den Grafschaften zur Last fiel.

Der seit 1882 als „Grant in aid“ bewilligte Staatszuschuß ist 1888 durch das Local Government Act aufgehoben. Die Gesamtkosten sind seitdem durch die Grafschaften aufzubringen.

Bau und Unterhaltung der Brücken[2] lag schon zu sehr früher Zeit prinzipiell der Grafschaft ob. Gleichwohl wird anscheinend

[1] Poor Law Board Report von 1843.

[2] Bau und Unterhaltung der Brücken stellte in ältester Zeit (vor der normannischen Eroberung!) einen Teil der als trinoda necessitas bekannten dreifachen Pflicht der Grundbesitzer dar. Die beiden andern Pflichten waren die Stellung von Leuten für das Heer des Königs und die Unterhaltung der Be-

eine ganze Reihe von weniger bedeutenden Brücken in Straßenzügen auf Kosten der Straßenbehörden unterhalten, wenn auch die Ausgaben dafür in den amtlichen Ausweisen nicht gesondert aufgeführt werden.

In Stadtgrafschaften unterhält der Borough Council alle Straßen und Brücken, in Städten und städtischen Distrikten ist es der Grafschaftsrat, der für die Main Roads und die Grafschaftsbrücken sorgt oder, sofern der Stadtrat oder städtische Distriktsrat die Unterhaltung der Main Roads übernimmt, sind die Kosten durch den Grafschaftsrat zu ersetzen.

1905/06 werden die ordentlichen Ausgaben für Straßen und Brücken mit £ 13 646 647 = 12,3 % der Gesamtausgaben der Lokalbehörden angegeben.

f) Städtische Straßen.

Abgesehen von vorstehenden Bestimmungen hat generell jede städtische Behörde nach dem Public Health Act von 1875 die Aufsicht und Verwaltung über alle Landstraßen, städtischen Straßen und Brücken innerhalb ihres Bezirks und ist in größeren Städten auch ermächtigt, zum Zwecke der Verbreiterung, Verlängerung oder überhaupt irgend einer Verbesserung einer Straße, sowie unter Zustimmung des Local Government Board auch beim Bau einer neuen Straße Grundstücke anzukaufen.

Da die erste Anlage neuer Straßen gewöhnlich durch den Grundeigentümer, Hausbesitzer oder einen sonstigen Interessenten selbst oder doch auf dessen Kosten erfolgt, so besteht der Hauptteil der auflaufenden Ausgaben, abgesehen von Straßenerweiterungen, Freilegungen u. dgl., in den Unterhaltskosten und ist aus laufenden städtischen Einnahmen oder — falls es sich um die Pflasterung und ähnliches handelt — aus kurzfristigen Anleihegeldern zu decken.

Neben der Unterhaltung der Straßen ist die städtische Behörde durch das Gesundheitsgesetz von 1875 auch zur Beleuchtung der Straßen, Plätze und öffentlichen Gebäude entweder in eigener Unternehmung oder durch kontraktliche Abmachungen mit den bestehenden Gesellschaften ermächtigt.

In ländlichen Gemeinden sind es seit 1894 die Parish Councils, die in wachsendem Maße von einer dahingehenden Ermäch-

festigungen der „county town“. (Harold Cox, Land Nationalization and Land Taxation, 2nd edition, London 1906.)

tigung durch das Lighting and Watching Act von 1833 Gebrauch machen.

Die für die öffentliche Beleuchtung in den jährlichen Returns für 1905/06 aufgeführten laufenden Ausgaben betrugen für England und Wales £ 2141789. Daneben ist noch ein kleiner Betrag als aus Anleihegeldern bestritten mit £ 10849 ausgewiesen.

g) Öffentliche Anlagen, Parks etc.

Eine ganze Reihe von allgemeinen und Lokalgesetzen haben die städtischen Behörden zum Ankauf oder zur Pachtung von Ländereien zwecks Anlage von Parks, Promenaden, Spielplätzen etc. ermächtigt. Die laufenden Ausgaben erreichten 1905/06 die Höhe von über 1 Million £, wozu überdies noch mehr als eine Viertelmillion £ aus Anleihegeldern aufgewendet wurde. Ausstehend waren Ende 1905/06 über 8 Millionen £ in Anleihen für diesen Zweck.

So ist die Befriedigung mannigfacher Bedürfnisse allmählich in den Wirkungskreis der öffentlichen Behörden aufgenommen worden und die Agenden, zumal auch der städtischen Verwaltung, sind in dem Streben, Gesundheit und Annehmlichkeit der Gesamtheit zu fördern, so gewaltig angeschwollen, daß in dieser Betrachtung natürlich nur die wichtigsten Aufgaben haben Platz finden können.

Seiner finanziellen Bedeutung wegen mag hier nur noch das Feuerlöschwesen erwähnt sein, das 1905/06 eine Ausgabe von £ 557374 erforderte.

h) Private Improvements.

Einen größeren Posten[1] in den jährlichen Ausgaben der Lokalbehörden stellen diejenigen für Private Improvements dar. Finanziell sind sie aber deshalb von geringer Bedeutung, da sie als Vorschüsse für im privaten Interesse vorgenommene Arbeiten durch die Rückzahlungen der betreffenden Interessenten selbst gedeckt werden. Wir werden im nächsten Kapitel hierauf noch kurz zurückzukommen haben.

Die in vorstehenden Spalten über „öffentliches Gesundheitswesen und öffentliche Arbeiten“ ihrer Hauptsache nach einzeln

[1] 1905/06: £ 1 679 657.

betrachteten Aufgaben sind in Tabelle 4 (Anhang) nach den für sie im Jahre 1905/06 gemachten Aufwendungen zusammengestellt. Es ist dabei eine Trennung gemacht zwischen den für das öffentliche Gesundheitswesen im engeren Sinne und anderseits den für die Wirtschaftspflege, die Wohlfahrts- und sozialpolitischen Aufgaben gemachten Ausgaben.

Eine solche Trennung läßt sich naturgemäß im einzelnen nicht streng durchführen, zumal sich auch in den amtlichen Zusammenstellungen ein ziemlich beträchtlicher Sammelposten für „verschiedene öffentliche Arbeiten“ findet.

Es bedingt aber auch die in diesem Abschnitte gewählte Aufteilung der Gesamtaufgaben der Lokalbehörden, die dem englischen Vorbild folgend vielfach — so besonders beim Armenwesen — weniger nach der Materie als nach den verwaltenden Organen orientiert ist, daß z. B. die Ausgaben für die Schutzpockenimpfung nicht im Rahmen des Gesundheitswesens, sondern gemeinsam mit dem Armenwesen behandelt wurden.

Aus Tabelle 4 (Anhang) ist ersichtlich, daß das Straßenwesen die bei weitem schwerste Last innerhalb der hier betrachteten Lokalaufgaben darstellt. Daneben kommt, abgesehen von den finanziell weniger wichtigen Bruttoausgaben für die gewinnbringenden Unternehmungen, die Kanalisation und Müllbeseitigung in erster Linie als die lokalen Budgets stärker belastend in Betracht.

5. Zusammenfassung.

Wir haben versucht, in diesem Kapitel in möglichster Kürze einen Überblick zu geben über die wichtigeren Aufgaben, die den lokalen Verwaltungsbehörden Englands zur Durchführung überlassen sind.

Auf allen Gebieten zeigte sich ein breiteres Entfalten lokaler Tätigkeit und pari passu damit natürlich auch ein Steigen, ja stellenweise ein rapides Steigen der lokalen Aufwendungen.

Die gewaltige Höhe, zu der diese angewachsen sind, ist aus Tabelle 5 (Anhang) ersichtlich, in der die Gesamtausgaben aller Lokalbehörden für das Rechnungsjahr 1905/06 nach ihren Hauptverwendungszwecken zusammengestellt sind.

Was zunächst die nicht aus Anleihen bestrittenen Ausgaben anbetrifft, so zeigt sich, daß, abgesehen von den für die Wirtschaftspflege etc. erforderlichen Aufwendungen, die einschließlich des Gesundheitswesens mit über 50% den größten Posten dar-

stellen, vor allem das Erziehungswesen und speziell natürlich der Elementarunterricht, sowie weiter das Armenwesen ganz erhebliche jährliche Ausgaben erfordern, die zusammen mehr denn $^1/_3$ des Gesamts ausmachen. Die zum Vergleich beigefügten Zahlen der drei vorangehenden Jahre ergeben, daß die Ausgaben von 1905 06 gegenüber dem Vorjahre, wenn auch nicht im gleichen Maße, wie dies bisher der Fall war, so doch weiter angewachsen sind.

Anders ist es, wenn wir die aus Anleihen gemachten Aufwendungen betrachten. Im ganzen wurden etwas über $22^1/_2\,\%$ des Bedarfs aus Anleihen gedeckt. Über $14\,\%$ aller aus Anleihen bestrittenen Ausgaben entfallen auf das Gesundheitswesen (über $11\,\%$ allein auf die Kanalisation), mehr denn $63\,\%$ auf Wirtschaftspflege, Wohlfahrts- und sozialpolitische Einrichtungen (über $11\,\%$ für Straßenwesen und über $43\,\%$ für gewinnbringende Unternehmungen).

Die Summe zeigt aber gegenüber dem Vorjahre einen Rückgang, der nicht zum mindesten auf ein Abflauen der munizipalen Unternehmertätigkeit zurückzuführen ist, denn der Schwerpunkt der Schuldenlast liegt ohne Zweifel bei den Großstädten. Ob diese Tendenz angehalten oder sich noch weiter verschärft hat, konnten wir, da die Zahlen der letzten Jahre noch nicht vorliegen, nicht verfolgen. Jedenfalls hat die fortschreitende Munizipalisierung in England keineswegs unterschiedslos Anerkennung gefunden. So sagt Lord Avebury[1], ein um die englische Selbstverwaltung hochverdienter Mann: „Alle Aussagen scheinen deutlich zu beweisen, daß je mehr die Regierungen und Stadtverwaltungen sich auf Erwerbsunternehmungen einlassen, ihre Verluste entsprechend zunehmen, der Unternehmungsgeist immer mehr gehemmt und geknebelt wird und unsere Steuern und Abgaben immer höher steigen werden . . .“ Avebury führt dann weiter John Stuart Mills[2] Worte an: „Auf die Dauer besteht der Wert eines Staates aus dem Wert der Individuen, die ihn bilden; und ein Staat, welcher die Entwicklung der geistigen Kräfte zu Gunsten von bloßer Verwaltungsroutine vernachlässigt, ein Staat, der seine Männer im Wachstum hindert, damit sie um so gefügigere Werkzeuge in seinen Händen seien — sollte es auch zu guten Zwecken geschehen —, wird finden, daß sich mit kleinen Menschen nichts wirklich Großes erreichen

[1] Avebury, Staat und Stadt als Betriebsunternehmer, Berlin 1909, S. 157.
[2] John Stuart Mill, On Liberty.

läßt, und daß die Vollkommenheit der Maschinerie, der er alles geopfert hat, ihm am Ende keinen Nutzen bringen wird, weil die lebendige Kraft fehlt, die er verbannt hat, damit die Maschine gleichmäßiger arbeite."

Einen interessanten Einblick in die städtisch-industrielle Entwicklung gibt die vergleichende Ausgabenstatistik der einzelnen Behörden (Tabelle 6, Anhang).

Während 1890/91 von den Gesamtausgaben ca. 53% auf städtische Behörden entfallen, beträgt dieses Verhältnis 1904/05 bereits ca. 68%.

Ferner zeigt die Tabelle neben einem Anwachsen der Ausgaben für Armenpflege eine besonders starke Steigerung in den Aufwendungen der Grafschaften im letzten Jahre 1904/05. Dies hängt mit der 1902 erfolgten Auflösung der Schoolboards und der Übertragung ihrer Rechte und Pflichten auf die Lokalbehörden, vor allem auf die Grafschaften zusammen.

Die finanziell wichtigsten Aufgaben sowohl der Grafschafts- wie der städtischen Behörden sind heute das Erziehungswesen, das Wegewesen und die Polizei.

Während diese aber von den Grafschaftsausgaben den bei weitem größten Teil ausmachen, treten sie prozentual im Budget der städtischen Bezirke naturgemäß weiter zurück, da hier den Behörden in der Befriedigung der rein städtischen Bedürfnisse, in Förderung und Erhaltung der Gesundheit, Bequemlichkeit und Annehmlichkeit des städtischen Zusammenlebens (Gesundheitspflege, Kanalisation, Straßenbeleuchtung, Verkehrsmittel etc., sowie alle städtische Unternehmertätigkeit) ein ausgedehnteres Wirkungsfeld offen steht, das, wie wir sahen, nach und nach auch in reichem Maße angebaut ist.

In ländlichen Bezirken liegt die Pflege des Gesundheitswesens den Distriktsräten ob, die finanziell drückendste Last ist hier aber das Wegewesen, das mehr als die Hälfte aller Ausgaben erfordert.

Den Kirchspielsbehörden ist in der Ansiedlung der ländlichen Arbeiter eine große sozialpolitische Aufgabe übertragen, die finanziell jedoch noch an zweiter Stelle steht. Auch hier machen von allen Ausgaben diejenigen für das Wegewesen den größten Posten aus.

Die Tatsache, daß die Ausgaben — wie wir vorher sahen — sich innerhalb eines Jahrzehnts fast verdoppelt haben, erhält eine besondere Bedeutung, wenn wir die Ausgaben mit der jeweiligen Bevölkerungszahl in Verbindung bringen.

Da zeigt sich (siehe Tabelle 7, Anhang), daß die Gesamtausgaben von 1884/85 bis 1905/06 um ca. 81½ Millionen £ = 148% gestiegen sind, während die Bevölkerung in der gleichen Zeit nur um ca. 7 Millionen Seelen = 26% zugenommen hat.

Pro Kopf der Bevölkerung betrugen die gesamten Lokalausgaben von England und Wales:

1867/68 . .	27.63 Mk.	1902/03 . .	78.17 Mk.
1897/98 . .	54.66 Mk.	1905/06 . .	79.92 Mk.

v. Kaufmann[1] gibt eine lehrreiche Zusammenstellung über die Zunahme der Kopfquoten des Einkommens und der Lokalausgaben in Prozenten, der wir die auf England und Wales bezüglichen Zahlen wie folgt entnehmen.

Perioden	Zunahme	
	des Einkommens	der Lokalausgaben
Von 1867/68 bis 1883/84	17,8	42,0
Von 1883/84 bis 1897/98	2,3	39,3
Von 1867/68 bis 1897/98	20,6	97,8
Von 1897/98 bis 1902/03	13,1	43,0

Danach ist die Zunahme der Lokalausgaben in den 30 Jahren von 1867 bis 1897 und in den Jahren von 1897 bis 1902 um fast das fünffache bzw. dreifache stärker gewesen als die Zunahme des ermittelten Einkommens der Bevölkerung. In der ersten Hälfte des 30jährigen Zeitraums war der Abstand zwischen den beiden Zunahmequoten geringer, nämlich nur das 2½fache, dagegen stellte sich die Zunahmequote von 1883 bis 1897 wie 1 : 17. Wenn das Verhältnis der jüngsten hier betrachteten Jahre wie oben bereits angegeben, wieder etwas günstiger geworden ist, so ist das, wie v. Kaufmann wohl richtig meint, lediglich eine Folge der stärkeren Einkommensbildung, während die Lokalausgaben ihrerseits eher eine verstärkte Aufwärtsbewegung zeigen.

[1] R. v. Kaufmann, Die Kommunalfinanzen, I. Bd. S. 272 (Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften, Leipzig 1906).

Es ist allerdings dabei zu bemerken, daß in obigen Zahlen die aus Anleihen bestrittenen Ausgaben mitenthalten sind, die eine Mehrbelastung der Bevölkerung nur im Umfange ihrer Zins- und Tilgungslasten bedeuten.

Was die gewaltige Zunahme in den Ausgaben — auch selbst unter Berücksichtigung dessen, daß ein Teil derselben auf gewinnbringende Unternehmungen entfällt — für die Belastung der lokalen Steuerzahler bedeutet, werden wir im folgenden Abschnitt festzustellen haben, in dem wir die Deckungsmittel des lokalen Bedarfs, insonderheit ihren steuerlichen Teil betrachten wollen.

Drittes Kapitel.

Die Mittelbeschaffung für den lokalen Bedarf mit besonderer Berücksichtigung der lokalen Besteuerung.

I. Allgemeines.

Die vorangegangenen Erörterungen haben zu zeigen versucht, wie kompliziertere Verhältnisse, steigende kulturelle Bedürfnisse im Verein mit einer vielfach veränderten Auffassung von den sozialen Pflichten den Kreis gemeinheitlicher Aufgaben ständig dehnten und die Ausgaben der lokalen Verwaltungskörper in wachsendem, häufig ungeahntem Maße vermehrten.

Diese Erscheinung ist natürlich nicht auf das angelsächsische Reich beschränkt, sondern — soweit moderne Kulturstaaten in Betracht kommen — eine durchaus allgemeine. Aber England nimmt doch den Kontinentstaaten gegenüber insofern eine Sonderstellung ein, als hier das Gebiet der lokalen Verwaltungstätigkeit, wie wir sahen, ungleich weiter und damit auch das Maß der Anforderungen, die an die Kassen der Lokalbehörden gestellt werden, ein wesentlich größeres ist.

Dies spiegelt sich natürlich auch in den Einnahmebeträgen wieder, wie sie in Tabelle 8 (Anhang) für verschiedene Jahre zusammengestellt sind.

Bei Betrachtung der Aufgaben und der zu ihrer Durchführung erforderlichen Aufwendungen haben wir bereits an vielen Stellen darauf hingewiesen, daß der Staat den lokalen Verwaltungen durch die Gewährung von Zuschüssen zu Hilfe gekommen ist und dies zumal in jenen Fällen, wo es sich um die Befriedigung allgemeinerer, dem rein lokalen Interesse ferner liegende Bedürfnisse handelte. Dies zeigte sich besonders auf dem Gebiete des Schulwesens, dann aber auch der Armen- und Irrenpflege, der Besorgung der Polizei etc.

Doch nicht allein die Erkenntnis, daß nationale Aufgaben aus Mitteln zu befriedigen seien, „to which the general mass of property throughout the country contributes more equably than it does to the county rate“ [1], wie sich das erste mit dieser Frage beschäftigende „Committee“ [2] äußerte, sondern auch die einfache Unmöglichkeit der lokalen Behörden, aus eigenen Kräften mit dem rapiden Wachsen des finanziellen Bedarfes Schritt zu halten, haben zu der immer stärkeren Hingabe staatlicher Mittel für die Deckung lokaler Ausgaben geführt.

Solche Zuschüsse sind denn auch meist — ohne der Subvention eines bestimmten Verwaltungszweiges zu dienen — mit der allgemeinen Bestimmung „zur Erleichterung des lokalen Steuerdrucks“ gewährt worden.

In der Tat ist, wie wir gleich sehen werden, dieser Druck, dank der Rückständigkeit und Einseitigkeit des lokalen Steuersystems, mit der Zeit ein unerträglicher geworden. Hierauf gründet sich ohne Zweifel die Hauptschwierigkeit in der Mittelbeschaffung für den lokalen Bedarf, und es muß das Einspringen des Staates wenigstens in dem heutigen Umfange — so zweckmäßig es auch zwecks Gewinnung eines staatlichen Einflusses auf die Lokalverwaltung sein mag — nur als ein Faute de mieux betrachtet werden. Die Erschließung neuer selbständiger Einnahmequellen ist die von allen Seiten immer eindringlicher gestellte Forderung.

Es soll daher hier in allererster Linie auf den Teil der lokalen Einnahmen eingegangen sein, der den Lokalbehörden aus der eigenen Besteuerung ihrer Gemeindemitglieder zufließt.

Zunächst soll festgestellt werden, wie hoch dieser Teil ist und welchen Wandlungen er im Laufe der Jahre unterworfen war.

Wenn wir von den aus Anleihen herstammenden Deckungsmitteln [3]

[1] Royal Commission on Local Taxation C—9528 (Memorandum von Sir E. W. Hamilton).

[2] Es ist dies das Committee unter Lord Althorp im Jahre 1834.

[3] Diese sind von ca. 11 Millionen £ im Jahre 1884/85 auf etwa 24 ½ Millionen £ im Jahre 1905/06 gestiegen, betrugen 1902/03 sogar über 35 Millionen £, zeigen also der allgemeinen Entwicklung folgend ebenfalls — wenn auch mit Unterbrechungen — eine Aufwärtsbewegung.

Die Summe der ausstehenden Anleihen betrug:

1874/75: £ 122 523 445 (Reichsschuld Englands: £ 768 998 941),
1889/90: £ 198 671 312,
1904/05: £ 466 459 269 (Reichsschuld Englands: £ 755 072 109).

Das bedeutet eine Steigerung innerhalb der ganzen 30jährigen Periode von

absehen, so setzen sich die Einnahmen der Lokalbehörden von England und Wales für 1905/06, wie Tabelle 9 (Anhang) zeigt, aus vier verschiedenen Posten zusammen. Auf die dort unter „C“ aufgeführten Staatszuschüsse wird später noch etwas näher einzugehen sein und mögen daher hier nur einige Bemerkungen zu den „Gebühren und Beiträgen“ Platz finden, bevor wir uns der näheren Betrachtung der Lokalsteuern (Rates) zuwenden.

Unter den Gebühren werden in den englischen Statistiken zwei Arten unterschieden:

1. tolls, dues und duties,
2. Fees, fines und penalties.

Die ersteren umfassen in der Hauptsache die für die Benutzung wirtschaftlicher Einrichtungen und Anstalten erhobenen Beträge, die letzteren die Gebühren für Amtshandlungen wie Erlaubniserteilungen (licences) u. dgl., ferner die Schulgeldeinnahmen und die Einnahmen aus Geldstrafen.

Die unter „Private Improvements“ aufgeführten Summen, zum Teil Erträge einer auf der Basis der sonstigen Lokalsteuern erhobenen „Private Improvement Rate“, stellen die Interessentenbeiträge dar, die von den Nutzern der von Verbesserungen nicht öffentlichen Charakters betroffenen Grundstücke erhoben werden als Begleichung der vorschußweisen Leistung öffentlicher Verbände. Die den betreffenden Behörden erwachsenden Auslagen für derartige Verbesserungen (Straßenanlagen, -verbreiterungen, -regulierungen etc.) sind auf diesem Wege von den Interessenten unter Berechnung einer Verzinsung von nicht mehr als 5 % pro anno längstens innerhalb 30 Jahren zu ersetzen. Einen Teil seiner Zahlungen kann der Inhaber (occupier) in bestimmten Fällen vom Mietzins in Abzug bringen. Sind die betreffenden Grundstücke nicht vermietet, so trägt natürlich der Eigentümer die Kosten. Schon hier zeigt sich eine bedenkliche Seite des englischen Lokalsteuersystems, daß nämlich vielfach dem Nutzer einer Realität der Kostenersatz für dauernd der Grundrente zu gute kommende Verbesserungen auferlegt werden. Doch darauf wird noch in anderem Zusammenhange einzugehen sein.

280 %. Während die Steigerung innerhalb der ersten 10 Jahre nur 62 % betrug, war sie in den letzten 15 Jahren fast 135 %. 1905/06 war die lokale Anleiheschuld auf £ 482 983 929 gegenüber einer Reichsschuld von £ 743 219 977 gestiegen. Die lokale Verschuldung ist also wesentlich stärker gewachsen, als die Reichsschuld abgenommen hat.

Dem Bericht der Royal Commission on Local Taxation[1] entnehmen wir folgende Zahlen:

Jahr	Lokalsteuern £	Gebühren und Beiträge £
1842/43	8 847 000	2 535 000
1852/53	9 917 000	2 535 000
1872/73	18 572 000	4 385 000
1875/76	22 477 000	4 836 000
1885/86	26 162 000	5 157 000
1891/92	28 509 000	5 456 000

Danach haben sich in dieser 50jährigen Periode die Gebühren und Beiträge nur etwas mehr als verdoppelt, während die Lokalsteuern sich mehr als verdreifacht haben. Für drei der letzten Jahre stellen sich die Beträge der Gebühren und Beiträge wie folgt:

Gebühren und Beiträge	1900/01 £	1902/03 £	1905/06 £
1. Tolls, dues und duties	3 933 127	4 127 130	4 377 724
2. Fees, fines und penalties	898 770	988 266	1 200 237
3. Private Improvements	1 493 685	1 850 845	1 751 570
Summa:	6 325 582	6 966 241	7 329 531
Betrag der Gesamteinnahmen (ausschließlich Anleihen)	81 985 528	93 935 417	113 717 976
Prozentsatz der Gebühren und Beiträge an den Gesamteinnahmen	% 7,71	% 7,41	% 6,44

Es zeigt sich also auch hier ein weiteres absolutes Wachsen der Beträge, relativ indessen eine Abnahme des Anteils an den Gesamteinnahmen.

Bereits 1889/90 betrugen die „Fees, fines und penalties“ £ 1 173 348, sanken aber nach Aufhebung der Schulgelder für den Elementarunterricht im Jahre 1892/93 auf £ 658 268. 1905/06 haben sie die alte Höhe bereits überschritten.

[1] Royal Commission on Local Taxation (C—9528), London 1899.

II. Die Lokalsteuern.

a) Bedeutung und Entstehung.

Was nunmehr die Lokalsteuern angeht, so betragen diese 1905/06 mit rund 58 1/4 Millionen £ 51,22 % der Gesamteinnahmen, soweit solche nicht aus Anleihen herrühren.

Vergleicht man die beiden Beträge der 1884/85 und 1904/05 erhobenen Lokalsteuern, nämlich: £ 25 566 552 und £ 56 047 715, so zeigt sich in dem gleichen Zeitraum von 20 Jahren, in dem die Gesamtausgaben um 158 %[1], die Bevölkerung um 25,41 %[2] gestiegen sind, eine absolute Steigerung der erhobenen Steuerbeträge um £ 30 481 163 = 119,22 %.

Es besagt dies, daß zwar die Ausgaben noch stärker als die Lokalsteuern, die letzteren aber wesentlich schneller als die Bevölkerung gewachsen sind.

Pro Kopf der Bevölkerung handelt es sich um eine Steigerung von £ —.19/1 d auf £ 1.13/2 d[3], also um 14/1 d = 73,82 %, demgegenüber ist der steuerbare Nettoertragswert der Realitäten von £ 145 527 944 auf £ 187 471 576[3], d. h. um nur £ 41 943 632 = 28,82 % gestiegen.

Das Prozentverhältnis der Lokalsteuerbeträge zu dem Steuerkapital[4] und die jeweilige £-Rate sind aus umstehender Tabelle (S. 82 oben) zu ersehen.

Hieraus geht hervor, daß die Lokalsteuern prozentual zum Steuerkapital stetig gewachsen sind und der pro £ des Steuerkapitals zur Erhebung gelangende Satz seit 1842 sich mehr als verdoppelt hat. So wurden 1904/05 pro £ des geschätzten Steuerkapitals nicht weniger als 6 sh im Durchschnitt, d. h. 30 % erhoben.

---

[1] Nämlich von £ 54 999 067 auf £ 139 118 631 (siehe Tabelle 7, Anhang).

[2] Nämlich von 26 922 192 auf 33 763 434 Seelen (siehe Tabelle 7, Anhang).

[3] Hierbei sind die landwirtschaftlich benutzten Grundstücke nur zur Hälfte ihres steuerbaren Netto-Ertragswerts aufgenommen, da diese seit dem Agricultural Rates Act 1896 auch nur in dieser Höhe zur Steuer herangezogen werden.

[4] Wie dieses ermittelt wird, siehe den Abschnitt c) Besteuerungsmaßstab und Steuereinschätzung S. 96.

Jahr	Steuerkapital (Reinertragswert der Realitäten) £	Lokalsteuern			
		Betrag £	in % des Steuerkapitals	pro £ des Steuerkapitals sh	d
1842/43	62 540 000	8 847 000	14	2	10
1852/53	69 770 000	9 917 000	14	2	10
1872/73	112 392 000	18 572 000	16	3	2
1875/76	119 080 000	22 477 000	19	3	10
1885/86	147 351 000	26 162 000	18	3	7
1891/92	155 896 000	28 509 000	18	3	7
1894/95	161 139 000	33 855 000	21	4	2
1903/04	182 802 000	52 942 000	29	5	10
1904/05	187 472 000	56 047 000	30	6	—

Die Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06 geben die Durchschnittsbeträge der erhobenen Lokalsteuern wie folgt an:

Jahr	Durchschnittsbeträge pro £ des Steuerkapitals							
	Stadtgrafschaften		Städtischer Teil der Verwaltungsgrafschaften		Ländlicher Teil der Verwaltungsgrafschaften: Poor Rates und Burial Rates		Rates für Sonderausgaben der ländlichen Distrikte und Beleuchtungssteuern	
1	2		3		4		5	
	sh	d	sh	d	sh	d	sh	d
1901/02	6	7,5	5	9,0	2	11,8	—	10,8
1902/03	6	10,6	5	10,9	3	2,3	—	11,1
1903/04	7	0,1	6	2,0	3	5,5	1	0,4
1904/05	7	1,1	6	3,4	3	8,2	1	1,2
1905/06	7	2,4	6	5,4	3	9,7	1	1,5

Jahr	Durchschnittsbeträge pro Kopf der Bevölkerung										
	Stadtgrafschaften			Städtischer Teil der Verwaltungsgrafschaften			Ländlicher Teil der Verwaltungsgrafschaften				
							Poor Rates und Burial Rates			Rates für Sonderausgaben der ländlichen Distrikte und Beleuchtungssteuern	
1	2			3			4			5	
	£	sh	d	£	sh	d	£	sh	d	sh	d
1901/02	1	9	1	1	3	11	—	16	7	1	6
1902/03	1	10	6	1	5	10	—	18	—	1	9
1903/04	1	11	6	1	7	10	—	19	10	1	10
1904/05	1	12	8	1	9	2	1	1	6	2	—
1905/06	1	13	4	1	10	9	1	2	7	2	2

Auch das beweist, daß die Steuern nicht nur pro Kopf der Bevölkerung, sondern auch im Verhältnis zum Steuerkapital in steter Zunahme begriffen sind.

Am höchsten sind die Steuersätze in den großen Städten — den sog. Stadtgrafschaften. Dann folgen die städtischen und schließlich die ländlichen Teile der Verwaltungsgrafschaften.

Die in Kolonne 4 angegebenen Steuern werden überall gleichmäßig erhoben, während die in Kolonne 5 nur in denjenigen Bezirken zur Hebung gelangen, die aus der Verwendung der betreffenden Steuer besondere Vorteile genießen.

Innerhalb der Stadtgrafschaften wurde 1905/06 der höchste Satz (9 sh 8,7 d pro £ Steuerkapital) in West Ham und der niedrigste in Oxford (4 sh 4,2 d) erhoben.

In den 137 andern Städten mit mehr als 10 000 Einwohnern[1] variierten 1904/05 die Steuersätze pro £ zwischen 11 sh 7 d und 4 sh 2 d, in den 54 städtischen Distrikten mit einer Bevölkerungszahl von über 20 000[1] zwischen 10 sh 4 d und 5 sh[2].

Wenn wir von der allen modernen Kulturstaaten gemeinsamen, nur in ihren Einzelheiten voneinander abweichenden Erscheinung

[1] Die gleichzeitig Verwaltungsbehörden für den Elementarunterricht waren.

[2] Diese Angaben entnehmen wir den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06.

absehen, die in dem steten Wachstum der Budgets, nicht nur der Staaten selbst, sondern auch der einzelnen lokalen bzw. kommunalen Verwaltungskörper ihren Ausdruck findet, so ist aus den vorstehend mitgeteilten Zahlen im besonderen zunächst noch zweierlei zu entnehmen: Eine absolut (wenn auch nicht relativ zu den Gesamteinnahmen) zunehmende Inanspruchnahme der Steuerzahler an der Aufbringung der öffentlichen Mittel und — was diese Tatsache erst bedenklich macht — ein immer ungünstiger werdendes Verhältnis des Steuersatzes zu dem Steuerkapital. Beides ist aus der folgenden Tabelle klar ersichtlich:

Betrag der Steuern und ihr jeweiliger Prozentsatz zu den Gesamteinnahmen und dem steuerbaren Reinertragswert[1] (Steuerkapital).

Jahr	Betrag £	In % der Gesamteinnahmen	In % des Reinertragswerts
1884/85	25 666 552	58,53	17,19
1889/90	27 713 409	55,16	18,34
1894/95	33 855 283	55,99	21,00
1899/1900	40 734 219	52,76	24,89
1901/02	46 438 764	53,26	26,59
1902/03	50 328 412	53,57	28,09
1903/04	52 941 665	51,71	28,96
1904/05	56 047 715	50,86	29,89
1905/06	58 255 544	51,22	30,50

Wenn der steuerliche Teil der Gesamteinnahmen ein relativ geringer (1905/06 betrug er 51,22 %) ist, so mag daran erinnert werden, daß der Aufgabenkreis der englischen Lokalbehörden ein weit über das lokale Interesse hinausgehendes Gebiet umfaßt, wodurch staatliche Zuschüsse, zumal bei der geringen Elastizität des lokalen Steuersystems, in wachsendem Verhältnis zu den Gesamteinnahmen zu bewilligen waren. Hierzu verweisen wir auf Tabelle 10 (Anhang), die ein Bild von dem Prozentanteil der verschiedenen lokalen Einnahmen des Jahres 1905/06 gibt.

[1] Berechnet auf Grund der Angaben in den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06.

Eine richtige Bewertung der geschilderten Verhältnisse wird naturgemäß nur auf Grund genauer Kenntnis des der Lokalbesteuerung Englands innewohnenden Wesens möglich sein. Eine solche zu vermitteln soll im Nachstehenden versucht werden.

Dabei kann und soll auf die Einzelheiten, auch nicht auf die teilweise unter besonderen Gesetzen stehenden Sondereinrichtungen Londons, eingegangen sein, sondern nur ein möglichst plastisches Bild von den der Besteuerung zugrunde liegenden Gedanken und ihrer Durchführung gegeben werden.

Der Report on Local Taxation von 1843 definiert auf Seite 3 die Local Taxes folgendermaßen[1]:

„Unter Local Taxes verstehen wir diejenigen gezwungenen Beiträge für öffentliche oder gemeinsame (common) Zwecke, welche innerhalb gewisser Bezirke veranlagt und erhoben, innerhalb derselben Bezirke und zu deren speziellem Nutzen zur Verwendung gelangen.“[2]

Dieser Definition entsprechend waren und sind zum Teil auch heute noch die englischen Lokalsteuern nichts anderes als reine Zwecksteuern und das hängt auf das engste mit der Tatsache zusammen, daß den englischen Lokalverwaltungen ein Besteuerungsrecht an sich nicht zusteht, sondern ihnen mit der Übernahme gewisser Aufgaben und für deren spezielle Erfüllung jedesmal besonders verliehen wird.

Mit der im ersten Kapitel geschilderten Konsolidierung der Verwaltungsbehörden und ihrer jeweiligen Aufgaben ging nun auch eine Konsolidierung der vielen einzelnen Steuern Hand in Hand, was schon äußerlich in ihrer Bezeichnung, wie „Borough Rate“, „General District Rate“, vor allem der „General Rates“ der Metro-

---

[1] T. Bödiker a. a. O. S. 3.

[2] Terminologisch mag darauf hingewiesen sein, daß praktisch genommen die Local Taxes — im Gegenteil zu den staatlichen Taxes — heute gleichbedeutend mit „Rates“ sind. Der wirkliche Unterschied zwischen den Begriffen „Rates“ und „Taxes“ liegt indessen nicht darin, daß erstere in lokalen Bezirken erhoben werden, letztere dagegen über das ganze Staatsgebiet, sondern vielmehr lediglich in der Art und Weise der Erhebung. So sagt Cannan (The history of Local Rates in England, London 1896, S. 4): „Bei einer ‚Rate‘ bestimmt die Steuerbehörde zunächst den Gesamtbedarf und der entsprechende Betrag wird auf die einzelnen Steuerzahler nach Maßgabe eines jeweils besonders aufgestellten oder bereits bestehenden Verteilungsmodus repartiert. In the case of a tax the taxing authority hopes it will get a certain sum, in the case of a rate it knows that it will get it.“

pole zum Ausdruck kommt. Aber auch die bedeutendste aller lokalen Steuern, die „Poor Rate", ist heute nur noch zum kleineren Teile eine reine Armensteuer, d. h. eine Steuer, deren Erträgnisse lediglich für Armenzwecke verwandt werden. Abgesehen davon, daß der von den Armenbehörden für sie selbst erhobene Teil auch der Erfüllung anderer ihnen obliegenden Aufgaben (Wählerlisten, Einschätzungs- und Steuererhebungskosten, Personenstandsregistrierung usf.) dient, enthält die Poor Rate eine große Menge Bestandteile, die für die Ausgabendeckung anderer Lokalbehörden, so vor allem auch der Grafschaftsräte, erhoben werden.

v. Kaufmann[1] berechnet, daß 1902/03 von dem als Poor Rate erhobenen Betrag von insgesamt £ 21342000 nur etwa $8^1/_2$ Millionen für die Armenbehörden, der größere Rest aber als Zuschläge für andere Verwaltungskörper erhoben wurde[2].

Es zeigt sich also, daß die Verwendung der Armensteuererträge keineswegs mehr mit dem durch ihren Namen gekennzeichneten Zweck übereinstimmt.

Anderseits existieren, wie schon vorher bemerkt, auch heute noch eine ganze Reihe, auch äußerlich erkennbarer Zwecksteuern (Friedhof-, Wege-, Bibliotheks- und Museumssteuern etc.), während in den allgemeinen Steuern der Städte, Distrikte[3] etc. eine ganze Reihe früherer Einzelsteuern zu einer einheitlichen Steuer zusammengefaßt sind.

Wie sich dementsprechend der Gesamtbetrag der 1905/06 erhobenen Steuern in England und Wales (einschließlich London) auf die einzelnen Steuern verteilt, geht aus der Tabelle S. 87 hervor.

Diese Zusammenstellung könnte nun den Anschein erwecken, als wenn wir es hier mit einer Reihe verschiedenartiger Steuern zu tun hätten, die es berechtigt erscheinen ließen, von einem System der Lokalbesteuerung zu sprechen, d. h. von einer Zusammenfassung einzelner andersartiger in ihrer Wirkung sich ev. ergänzender Steuern, wie sie etwa den Kommunalbehörden in Preußen durch das Gesetz von 1893 zur Ausnutzung überlassen wurden.

---

[1] v. Kaufmann a. a. O. II Bd. S. 129.

[2] Um den Gesamtsteuerbedarf der Armenbehörden zu erhalten, wären zu diesen $8^1/_2$ Millionen jedoch noch weitere $3^1/_2$ Millionen hinzuzurechnen, da die hauptstädtischen Armenbehörden ihren Bedarf in dieser Höhe nicht durch die Poor Rate, sondern die General Rate erheben.

[3] So decken z. B. die städtischen Distrikte (urban district councils) ihren Hauptbedarf durch die sog. „General District Rate".

Bezeichnung der Steuer	Ertrag £
1. Poor Rates (Armensteuer)	27 060 608
2. General Rates der Boroughs in der Metropole	13 135 480
3. Consolidated, Police und Sewers Rates in der City of London	527 305
4. Borough und Watch Rates, soweit sie besonders erhoben	1 519 435
5. Friedhofsteuern (separat erhoben)	13 206
6. Wegesteuern (Hyghway Rate)	224 040
7. Bibliotheks- und Museumssteuern (separat erhoben)	18 389
8. General District Rates	12 647 981
9. Special Expenses Rates	672 343
10. Improvement- und andere Steuern	2 436 757
Summa	58 255 544

Das ist jedoch durchaus irrig. Sämtliche Lokalsteuern Englands, sie mögen Namen haben wie sie wollen, sind ihrem Charakter nach durchaus gleichartig und in fast jeder Beziehung der Armensteuer nachgebildet.

„Almost all the money raised by English local taxation at present is raised either by means of the poor rate or by means of other rates which, though they have names of their own, are in reality nothing but additions to the poor-rate.“ [1]

Die geringen Abweichungen in wenigen Einzelheiten werden an ihrer Stelle im Laufe der Darstellung zu berühren sein, im übrigen darf die gesamte Lokalbesteuerung einheitlich in Anlehnung an die für die Poor Rate geltenden Bestimmungen behandelt werden.

Wie bereits gesagt, sind alle lokalen Steuern der Armensteuer assimiliert [2]. Diese aber basiert auf dem Armengesetz der Königin Elisabeth von 1601.

Allerdings ist durch die neuere Forschung festgestellt, daß dieses Gesetz von 1601 nichts anderes als eine erweiterte Wiederholung eines 1597 erlassenen Aktes ist, daß aber anderseits schon frühere Gesetze unter Heinrich VIII. die zunächst mehr oder

[1] E. Cannan, The history of Local Rates in England, London 1896.

[2] Auch die bereits vorher bestehenden Grafschafts- und Hundertschaftssteuern.

weniger freiwillige Unterstützung[1] der Armen auf dem Kriterium der Leistungsfähigkeit aufbauten und daß bei der allmählichen Umwandlung dieser moralischen Pflicht in eine gesetzliche, d. h. bei Einführung der Armensteuer, auch diese eher als eine kommunale Einkommensteuer wie als Realsteuer gedacht war.

Darauf weist auch Cannan hin mit den Worten: „In modern phrase, the poor-rate was intended to be a local income tax upon the inhabitants of the parishes.“[2]

Gleichwohl ist die Steuer weit entfernt davon, eine Einkommensteuer zu sein.

Gewisse Schwierigkeiten der Durchführung, die zum Teil in der Fassung des Gesetzes begründet liegen, das die Besteuerung of every inhabitant (parson, vicar and other)[3] and every occupier of lands, (houses, tithes impropriate or propriations of tithes[4], coalmines, or saleable underwoods)[3] vorschreibt, wie aber auch, was Hatschek[5] besonders hervorhebt, die Tatsache, daß nach der Whigdoktrin die Nachforschung nach dem Einkommen für Steuerzwecke als Beschränkung individueller Freiheit verdammt wird, haben die Armensteuer allmählich zu „einer Art Realsteuer“ umgewandelt.

Wenn daher zwar die heutige Erscheinungsform der Armensteuer und damit der gesamten Lokalbesteuerung der Intention des Gesetzgebers nicht entspricht, so ist diese Feststellung doch nicht nur von historischem Interesse, sondern sie ist — und das ist sehr charakteristisch für den stark konservativen Zug des Briten — den Befürwortern einer Steuerreform immer wieder ein willkommenes Mittel zur Stützung ihrer Reformvorschläge geworden.

Mehr vielleicht als die Tatsache, daß die Lokalsteuer in der Form, zu der sie sich heute entwickelt, den gegenwärtigen Verhältnissen und Anschauungen nicht mehr entspricht, wird einmal die Überzeugung, daß die Intention des Gesetzgebers von 1597/1601 nicht erreicht ist, auf eine Änderung des bestehenden Systems von Wirkung sein.

---

[1] Diese beruhte durchaus nicht etwa prinzipiell in einer baren Unterstützung der Armen, sondern ebenso auch in der Schaffung von Arbeitsgelegenheit für die arbeitslosen, aber arbeitsfähigen Armen. Siehe auch Menger, Das Recht auf den vollen Arbeitsertrag, 3. Aufl., Stuttgart 1904, S. 12.

[2] Cannan a. a. O. S. 69.

[3] Die in Klammern gesetzten Ergänzungen sind die Zusätze des Gesetzes von 1601 gegenüber demjenigen von 1597.

[4] Das sind weltliche und geistliche Zehnten.

[5] J. Hatschek a. a. O. II. Bd. S. 464.

Uns interessieren aber zunächst nur die bestehenden Verhältnisse, und über diese einen kurzen Überblick zu geben, soll das Ziel der folgenden Betrachtungen sein.

b) Steuersubjekt und Steuerobjekt.

Wie wir in vorstehendem gesehen haben, geht aus dem Wortlaut des der lokalen Besteuerung zugrunde liegenden Gesetzes hervor, daß jeder Einwohner (parson, vicar and other) sowie jeder Nutzer bestimmter Realitäten Subjekt der Steuer sein sollte. Auf Grund bestehender Schwierigkeiten aber, auf die wir bereits hinwiesen, erfolgt heute die Besteuerung des Einwohners prinzipiell nur in seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Nutzer der gesetzlich festgelegten Realitäten.

Es liegt klar auf der Hand, daß die besondere Erwähnung der Steuerpflicht des Einwohners, der ja selbstredend stets ein Nutzer einer der steuerpflichtigen Objekte war, auf die Absicht des Gesetzgebers hinwies, auch andere Steuerquellen der Ausbeutung durch die Lokalbehörde zugänglich zu machen. Tatsächlich sind denn auch in den auf die Gesetzgebung folgenden Jahrhunderten Ansätze zu einer Ausdehnung der Steuerobjekte vorhanden, allerdings nur in sehr vereinzelten Fällen und in stark beschränkter Form. Eine personelle Einkommensteuer, wie sie wohl durch das Gesetz beabsichtigt war, ist in praxi nie und nirgends weder durchgeführt noch überhaupt je versucht worden.

Wo es tatsächlich zu einer Erweiterung der Besteuerungsbasis kam, handelte es sich stets nur um korporatives Vermögen, wie beispielsweise Betriebskapital, das „lokal, sichtbar und produktiv“ (local, visible and productive) war, eine Bedingung, die laut einer richterlichen Entscheidung für die Besteuerung als notwendig erachtet wurde.

Indessen hatten auch diese Versuche, die hauptsächlich in den Wollwebereibezirken im Süden und Westen gemacht wurden, nach dem Bericht der Poor Law Commissioners überall dort, wo sie energischer durchgeführt wurden, nur den etwas zweifelhaften Erfolg, daß die betreffenden Betriebe nach dem Norden auswanderten.

Durch ein Gesetz von 1840, das die Heranziehung des „personal property“, besonders auch des „stock in trade“ zur Steuer ein für allemal untersagte, ist einer solchen Besteuerungsmöglichkeit aber auch jegliche rechtliche Basis entzogen und der Nutzer

(occupier) bestimmter Realitäten als einziger Lokalsteuerzahler festgenagelt worden.

Wen aber haben wir unter dem steuerpflichtigen „Occupier“ zu verstehen?

Die englische Steuersprache macht eine Unterscheidung zwischen owner und occupier, die sich durch die einfache Übersetzung mit Eigentümer und Inhaber nicht genau wiedergeben läßt.

Owner im Sinne der Steuer ist der Eigentümer, der seinen Realbesitz verpachtet oder vermietet hat, ihn also nicht selbst nutzt, Occupier, der Nutzer des Realbesitzes, gleichviel ob auf Grund eines Eigentumsrechtes oder eines Pacht- resp. Mietvertrages, also sowohl der selbstnutzende Eigentümer als der Pächter bzw. Mieter.

Dieser letzt beschriebene Occupier, den wir mit „Nutzer“ bezeichnen wollen, ist prinzipiell der alleinige Steuerpflichtige. Indessen hat die Praxis hiervon für Ausnahmefälle eine Abweichung erforderlich gemacht. So ist in Bezug auf „sporting rights[1], advertising stations, tithe rentcharge“ und gewissen Bergwerken, sowie bei einzelnen Steuern für Kanalisations- und Drainagezwecke der Eigentümer (owner) zur Steuerzahlung verpflichtet. Es sind dies indessen ganz unwichtige und lediglich durch die Steuertechnik und den besonderen Zweck der betreffenden Steuer bedingte Ausnahmen, die prinzipiell nicht viel zu besagen haben. Größere Bedeutung hat eine andere Einrichtung, die unter dem Namen des „System of Compounding the rates“ bekannt ist.

Die Schwierigkeit, bei kurzen Mietsverträgen und bei dem oft schnellen Wechsel der Mieter in den Mietskasernen der Großstädte des jeweiligen Wohnungsinhabers (occupier) habhaft zu werden, die großen Kosten, die mit einer solchen Erhebung der Steuern verbunden sind, und wohl auch nicht zum mindesten die oft gänzlich erfolglose oder doch vielfach recht schwierige Eintreibung der Steuern hat es angezeigt sein lassen, in gewissen Fällen und unter besonderen Bedingungen den owner[2] an Stelle des occupier zur Erlegung der Steuer heranzuziehen. Ohne Zweifel haben wohl, wie v. Kaufmann meint, bei der Einführung — zumal des ersten im nachfolgenden geschilderten „System of Com-

[1] Sporting rights werden definiert als: „rights of fowling, of shooting, of taking or killing game or rabbits and of fishing when severed from the occupation of the land“.

[2] Das Agricultural rates Act spricht dementsprechend in diesem Falle auch von dem nicht nutzenden Owner als „occupier“.

pounding“ — auch sozialpolitische Motive mitgespielt, um den kleinen Mann von der Steuer zu befreien. Daß diese Maßnahme indessen immer die gewollte Wirkung gehabt hat, ist aus dem Grunde zum mindesten zweifelhaft, als gerade bei kurzen Mietverträgen, wie sie bei den vorliegenden Fällen in der Hauptsache in Betracht kommen, die Überwälzung der Steuern durch Erhöhung der Mietpreise wesentlich erleichtert ist.

Man kann gegenwärtig von zwei Systemen des „Compounding the rates“ (der Zusammenlegung der Steuern) sprechen.

Das erste System, daß durch das Poor Rate Assessment and Collection Act 1869 zunächst lediglich für die Armensteuer geregelt, dann aber durch das Municipal Corporation Act 1882 auch auf die städtische und Wachtsteuer ausgedehnt wurde, besteht in folgendem:

Einmal wird bestimmt, daß der Nutzer (occupier) eines steuerbaren Realbesitzes, sofern der Miet- bzw. Pachtvertrag die Dauer von 3 Monaten nicht übersteigt, berechtigt ist, die auf ihn veranlagte Armensteuer von der Miete in Abzug zu bringen und daß jede solche Steuerzahlung einer entsprechenden Entlastung von der Mietschuld gleichkommt. Kein Nutzer der vorbezeichneten Art soll auch verpflichtet sein, auf einmal oder innerhalb 4 Wochen mehr an Steuern zu zahlen, als einer Vierteljahrsquote entspricht.

Erklärt sich der nichtnutzende Eigentümer bereit, die Steuer in ihrem ganzen Umfang selbst zu tragen — gleichviel ob die Steuerobjekte genutzt werden oder nicht —, so kann die betreffende Steuerbehörde[1] einen Abschlag bis zu 25% des Steuerbetrages eintreten lassen. Auch kann die Behörde ihrerseits bestimmen, daß der Eigentümer an Stelle des Nutzers zu besteuern ist, indessen muß sie alsdann in allen Fällen einen Steuerabschlag von 15%, in den Fällen aber, wo der Eigentümer erklärt, die Steuer zu zahlen unabhängig davon, ob das Objekt genutzt wird oder nicht, einen weiteren Abschlag von 15% gewähren. Die vorbeschriebenen Bestimmungen finden indessen nur Anwendung, wenn der steuerbare Ertragswert der Objekte nicht übersteigt:

in London	. . .	£ 20
„ Liverpool	. . .	„ 13
„ Manchester	. .	„ 10
„ Birmingham	. .	„ 10
„ andern Plätzen	.	„ 8

[1] D. h. die „Overseers“ unter Kontrolle ihrer Ortsbehörde.

Dem Steuer zahlenden, nicht nutzenden Eigentümer steht natürlich in diesem Falle an Stelle des Nutzers das Reklamationsrecht gegen die Einschätzung zu.

Das zweite System des „Compounding the rates“ ist durch die Bestimmungen des Public Health Act von 1875 geregelt und findet Anwendung in den städtischen Distrikten.

Hiernach ist es in das Belieben der Behörde gestellt, ob sie den nicht nutzenden Eigentümer an Stelle des Nutzers besteuern will und zwar in folgenden Fällen und unter folgenden Bedingungen:

Sofern 1. der steuerbare Nettoertragswert £ 10 nicht übersteigt oder 2. die Objekte wöchentlich oder monatlich oder in getrennten Teilen vermietet sind, oder aber 3. die Mieten in kürzeren als Quartalsterminen zahlbar sind.

Wird in diesen Fällen der nicht nutzende Eigentümer an Stelle des Nutzers auf Beschluß der Behörde besteuert, so darf dies geschehen: 1. in allen Fällen: weder zu weniger als $^2/_3$, noch zu mehr als $^4/_5$ des steuerbaren Nettoertragwertes; 2. in Fällen, wo sich der Eigentümer bereit erklärt, die Steuer zu zahlen, auch wenn das Objekt nicht benutzt wird, aber bis zur Hälfte des sonst fälligen Betrages.

Von welcher Bedeutung die Einrichtung des System of Compounding the rates ist, läßt sich zahlenmäßig schwer erfassen.

Es muß aber besonders nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß diese durchaus nicht etwa als ein Schritt auf dem Wege zur Besteuerung des Eigentümers (owner) an sich aufzufassen ist. Hiergegen sprechen wesentliche Momente.

Einmal bleibt in dem vorerwähnten Falle, in dem die Rückwälzung der Steuer auf den Eigentümer gesetzlich gewollt ist, doch allein der Nutzer (occupier) selbst für die Zahlung der Steuer haftbar, anderseits wird dort, wo die Zahlung der Steuer entweder freiwillig oder auf Ordre der betreffenden Behörde von seiten des Eigentümers (owner) erfolgt, dieser, wie wir sahen, durch Abzüge gewissermaßen dafür entschädigt.

In erster Linie sind es finanztechnische Gründe, die der Einführung dieses Systems zugrunde liegen, dann wohl auch solche sozialpolitischer Natur, deren Wirkung jedoch mehr oder weniger illusorisch ist.

Es ist auch ferner noch darauf hinzuweisen, daß auf Grund der städtischen Pachtverhältnisse unter dem vorstehend genannten

„owner“ nicht der eigentliche Grundbesitzer, sondern der zwischen diesem und dem Mieter stehende Hausbesitzer zu verstehen ist.

Als Steuerobjekt sind in erster Linie alle im Gesetz von 1601 besonders erwähnten Realitäten zu betrachten, d. h. Grund und Boden, alle Baulichkeiten, alle Arten von Zehnten und Zehntrenten, Kohlenbergwerke und verkäuflicher Niederwald.

Nur wenige weitere Steuerobjekte sind erst im Laufe des letzten Jahrhunderts hinzugekommen. So wurde durch Gesetz vom Jahre 1874 die Steuerpflicht auch auf Nutzer anderer Bergwerke als nur der Kohlenbergwerke, die das Gesetz von 1601 allein als steuerpflichtig bezeichnet, ausgedehnt.

Gleichzeitig wurde neben dem „verkäuflichen Niederwald“ jegliche Art der Waldnutzung der Steuer unterworfen, wie weiter auch jedes von der Nutzung des Bodens getrennte Jagdrecht (sporting rights).

1889 brachte ein weiteres Gesetz die Steuerpflicht für alles Land, das der Aufstellung von Reklamen (advertisements) dient.

Es handelt sich also nur um einige Erweiterungen des Rahmens des an sich festgehaltenen Steuerobjektes, des Realbesitzes.

Dieses hat allerdings auch noch insofern eine wesentliche Erweiterung erfahren, als nämlich der Begriff „Ländereien“ und „Häuser“ im Laufe der Jahre natürlich ein viel weiteres Anwendungsgebiet gefunden hat, als zur Zeit der Gesetzgebung vorauszusehen war.

Hierhin gehören z. B. Eisenbahnlinien, Stationen, Straßenbahnen, Wasser-, Gas- und Elektrizitätswerke, Docks, Telephone, wie ferner Warenhäuser, Schuppen, Fabriken etc.

Dagegen ist durch das Gesetz von 1840, wie wir wissen, alles Betriebskapital sowie überhaupt alles „personal property“ (bewegliches Vermögen) von der Besteuerung ein für allemal ausgeschlossen.

Alle unter die vorerwähnten gesetzlich festgelegten Kategorien fallenden Besitzstücke sind formell Objekte der Besteuerung. Da aber die Zahlung der Steuer auf dem Nutzer und nicht auf dem Eigentümer lastet, kann tatsächlich überall dort, wo kein Nutzer vorhanden ist, auch keine Steuer erhoben werden (where there is no occupier no rate can be levied)[1].

Die Folge ist, daß ein Teil der an sich steuerbaren Objekte der Besteuerung entfallen muß. Angesichts dieser Tatsache er-

[1] Royal Commission on Local Taxation, Final Report S. 46.

scheint die öfter aufgestellte Behauptung, es zahle zwar der Nutzer die Steuer, doch in letzter Linie würde und sollte der Eigentümer getroffen werden, doch recht unglaubwürdig.

Welche Berechtigung hätte denn wohl die Steuerbefreiung des ungenutzten Eigentums, zumal sie auch noch weitere das Gemeininteresse schädigende Wirkungen zur Folge haben kann? Man denke nur daran, daß der Vermieter, von Abgaben für leerstehende Wohnungen befreit, zweifellos geringeres Interesse hat, mit den Mietpreisen herabzugehen [1].

Abgesehen von diesen Objekten, die der Steuer in Ermangelung eines Steuerzahlers entgehen, besteht des weiteren prinzipiell eine Steuerfreiheit für allen durch die Krone genutzten Realbesitz.

Und zwar wurde diese Ausnahme mit dem Hinweis begründet, daß das mehrfach erwähnte Armengesetz eine Steuerpflicht der Krone nicht besonders erwähnt habe.

Diese Steuerfreiheit bezieht sich auf allen, sonst steuerbaren Realbesitz, der von der Krone selbst oder deren Beamten genutzt wird, ferner in weiterem Sinne auf allen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben benutzten Realbesitz, soweit diese Aufgaben von der Landesregierung verlangt oder durch diese ins Leben gerufen sind, daher verfassungsmäßig der Verwaltung durch die Krone unterstehen. Hierbei ist es gleichgültig, ob der Realbesitz lediglich den Lokalaufgaben der Regierung dient und aus Mitteln, die den Lokalsteuern entnommen sind, beschafft und erhalten wird.

Dagegen bleiben alle für die eigentlich lokalen öffentlichen Aufgaben genutzten Realitäten — sofern sie die vorstehenden Bedingungen nicht erfüllen — der Steuer unterworfen.

Die Steuerbefreiung des der Krone gehörigen Realbesitzes ist indessen auch nur eine formelle, denn in einer langen Reihe von gesetzlichen Maßnahmen ist eine staatliche Beitragspflicht, erst zu einzelnen Steuern, schließlich zu allen lokal erhobenen Steuern in der Höhe der entgehenden Steuerbeträge konstituiert worden und damit ist praktisch genommen, solange dieses System beibehalten wird, die Frage der Besteuerung an sich gegenstandslos geworden [2].

[1] Den Daily News vom 30. Oktober 1906 entnehmen wir hierzu eine Notiz, daß im städtischen Distrikt Willesden wenigstens 1000 Häuser leer standen, während die Mietpreise eine enorme Höhe erreicht hatten.

[2] Die Worte, mit denen die Regierung die Notwendigkeit eines Beitrages zu den Lokalkosten anerkannte, lauteten: Any exemption which withdraws a portion of property from rateable fund operates as a sensible detriment to the

Ein technischer Unterschied, das mag gleich hier erwähnt werden, besteht indessen noch darin, daß die Ertragsschätzungen, die den staatlichen Beiträgen zugrunde gelegt werden, nicht von den lokalen Einschätzungsbehörden, sondern von einem eigenen staatlichen Finanzbeamten vorgenommen werden.

Soviel aus den Berichten der Kommission indessen hervorgeht, scheint gegen diese Methode nichts einzuwenden zu sein, im Gegenteil ist dort die Ansicht ausgesprochen, daß eine Änderung hierin eher nachteilige als vorteilhafte Wirkungen für die Lokalsteuerzahler haben würde.

Die ersten an Stelle von Steuern geleisteten Beiträge erfolgten schon zu sehr früher Zeit in London. Neben solchen für die öffentlichen Bureaus (public offices) wurden hier Kontributionen zu den Beleuchtungs- und Pflasterungssteuern an diejenigen Kirchspiele abgeführt, in denen die königlichen Parks lagen. Im großen und ganzen ist die finanzielle Bedeutung nicht allzu wesentlich. Der zu den Steuern geleistete Beitrag betrug z. B. 1905/06: £ 139382[1].

Der geschätzte Jahresertragswert des staatlichen Realbesitzes, auf Grund dessen die Beiträge geleistet worden, belief sich[2]:

1899	auf £ 1306045	1903	auf £ 1456904
1900	„ „ 1363740	1904	„ „ 1530856
1901	„ „ 1413627	1905	„ „ 1573513
1902	„ „ 1429561	1906	„ „ 1635449.

Neben dieser also nur scheinbaren Steuerfreiheit besteht eine solche tatsächlich für die Gerichtsgebäude, Polizeistationen, Grundstücke der „Volunteer Corps", „Volunteer and Militia Storehouses" und die Leuchttürme.

Und zwar gründet sich diese Steuerfreiheit entweder auf ein besonderes Gesetz oder auf die Motivierung, daß diese Besitzstücke in Benutzung der Krone seien.

Für diese Objekte erfolgten auch seitens der Staatskasse keine Beiträge, da sie nicht aus den vom Parlament bewilligten Geldern unterhalten werden.

---

other ratepayers, because it increases the common burden whatever may be the amounts of the expenditure.

[1] Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII S. 7 Anm.

[2] Local Taxation Returns (England und Wales) 1904/05, Part VII S. 89/90, 1905/06 Part VIII S. 91.

Wie bereits vorher angedeutet, ist der Realbesitz, der den eigentlichen lokalen öffentlichen Aufgaben dient, prinzipiell von der Besteuerung nicht befreit.

Jedoch bestehen auch hier Ausnahmen hinsichtlich öffentlicher Parks, Untergrundkanäle und öffentlicher Straßen und Brücken, die der Besteuerung nicht unterfallen.

Des weiteren sind von der Steuer befreit:

1. Alle Plätze und Gebäude, die ausschließlich für den religiösen Kultus bestimmt sind;

2. alle Gebäude, die Gesellschaften gehören, die der Pflege von Kunst und Wissenschaft dienen;

3. Sonntags- und Armenschulen.

In allen Fällen ist aber gesetzlich eine Befreiung nur dann vorgesehen, wenn es unbedingt feststeht, daß niemanden irgendwelcher Gewinn in Form von Dividenden oder dergl. aus den betreffenden Besitzstücken zufällt.

c) Besteuerungsmaßstab und Steuereinschätzung.

Waren die Bestimmungen des Armengesetzes von 1601 über die Person des Steuerzahlers und des Steuerobjektes keineswegs derartig präzisiert, daß Zweifel über die Intention des Gesetzgebers ausgeschlossen waren, so fehlten solche Bestimmungen vollständig über den Maßstab, der der Einschätzung und Veranlagung zugrunde gelegt werden sollte.

Die Armenaufseher (overseers of the poor) sollten die Kosten für die Armenpflege bei den steuerpflichtigen Kirchspielsbewohnern erheben und zwar in der Höhe, „as they shall think fit“ und „according to the ability“.

Es war damit die Schätzung des Bedarfes und der Maßstab der Besteuerung dem Gutdünken der Armenaufseher überlassen, die nur formell der Kontrolle der Friedensrichter unterstanden. Abgesehen von geringen Ausnahmen, hatte man aus Zweckmäßigkeitsgründen die Leistungsfähigkeit (ability) der Steuerzahler nach dem Miet- resp. Pachtwert der genutzten Realität festzustellen gesucht und so ein für damalige Verhältnisse wenigstens nicht ganz unbrauchbares Kriterium gefunden. Eine Gleichmäßigkeit der Besteuerung war indessen auch damit keineswegs garantiert, zumal eine regelmäßige Neueinschätzung nicht erfolgte, ja in einzelnen

Grafschaften, wie v. Kaufmann[1] mitteilt, noch 1834 hundert Jahre alte Schätzungslisten in Gebrauch waren.

Erst das Gemeindesteuer-Veranlagungsgesetz (Parochial Assessment Act) von 1836 als unmittelbare Folge der Reorganisation der Armenverwaltung brachte die gesetzliche Unterlage für eine gleichmäßige Schätzungsmethode in Anlehnung an die bis dahin gewohnheitsrechtliche Form. Durch dieses Gesetz wurde eine Neueinschätzung des Nettojahresertragswertes der steuerbaren Objekte bestimmt, die in folgender genau festgelegter Form vorzunehmen war.

Es hatte nämlich zu erfolgen: „eine Schätzung des Netto-Reinertrages der verschiedenen, der Steuer unterfallenden Besitzstücke, d. h. der Miete resp. Pacht, zu der dieselben voraussichtlich jährlich zu vermieten resp. verpachten seien (at which the same might reasonably be expected to let from year to year) frei von den gewöhnlichen, dem Nutzer zur Last fallenden rates and taxes, auch der evt. darauf ruhenden Zehnten-Gefälle und abzüglich der voraussichtlichen durchschnittlichen Jahresbeträge an Reparaturkosten, Versicherungs- und evt. andern Spesen, die zur Erhaltung des Besitzes in einem solche Miete resp. Pacht rechtfertigenden Zustand erforderlich sind".

Diese Bestimmung besagt also, daß die Schätzung zunächst auf einem voraussichtlichen Miet- oder Pachtertrag (rent) zu basieren habe, aus dem alsdann nach Abzug der dem Pächter resp. Mieter zufallenden Steuerlasten etc. ein Bruttoertrag (gross value oder gross estimated rental) gewonnen wird. Hiervon werden dann des weiteren Reparaturkosten u. dgl. gekürzt und somit der der Besteuerung zugrunde zu legende Nettoertragswert (rateable value) gefunden.

Es ist für die Berechnung zunächst also nicht der tatsächlich bezahlte Miet- oder Pachtpreis maßgebend, sondern die „rent, which might reasonably be expected to be paid from year to year, also die Miete resp. Pacht, die vernünftiger Erwartung nach von Jahr zu Jahr gezahlt werden könnte.

Die Gesetzgebung geht bei dieser Bestimmung ersichtlich von der Annahme aus, daß auf jährlicher Miete resp. Pacht beruhende Verträge das übliche sind, und in der Tat entspricht im großen und ganzen die Wirklichkeit dieser Annahme. Wie nämlich der Final Report berichtet, „unterliegt es keinem Zweifel, daß ein

[1] v. Kaufmann a. a. O. II S. 136.

sehr großer Teil des Landbesitzes und wenigstens ein bedeutender Teil des städtischen Besitzes (speziell Wohnhäuser) in der Tat zu Bedingungen vermietet sind, die den vom Gesetze angenommenen hinreichend ähnlich sind“ [1]. In diesen Fällen wird dann auch die tatsächlich bezahlte Miete resp. Pacht gewöhnlich als Jahresertragswert angesehen und entspricht diesem wohl auch, soweit nicht ältere Kontrakte oder besondere Abmachungen bestehen.

Eine andere Methode zur Ermittelung des Jahresertragswerts nach dem Prinzip der sog. „Contractors rent“ wird oft in den Fällen angewandt, wo es sich um Realbesitz handelt, der weder selbst, noch irgend ein anderer ihm ähnlicher zu einem Pachtzins vermietet ist. Hierhin gehören die öffentlichen Gebäude, wie Arbeitshäuser (Workhouses) und Schulen (Board schools), sowie viele halböffentliche Einrichtungen: halls, Hospitäler und Klubs, sowie eine Reihe von Geschäftshäusern (places of business).

Das hier zur Anwendung gelangende System beruht darauf, daß ein bestimmter Prozentsatz der Kosten oder besser des Wertes der Gebäude und ein weiterer Prozentsatz des Grundwertes (value of the site) zusammengenommen und dadurch der voraussichtliche jährliche Mietwert gefunden wird.

Größere Schwierigkeit macht die Schätzung des Ertragswertes bei Eisenbahnen, Kanälen, Straßenbahnen, Docks, Wasserwerken, Gaswerken etc., die ebenfalls der Steuer unterliegen, aber ja kaum jemals zu Bedingungen, wie sie das Gesetz vorsieht, verpachtet werden.

Der besondere, teilweise monopolistische Charakter dieser Objekte läßt aus den Baukosten, wie bei dem System der „Contractors rent“, nicht gut einen Schluß auf den Pachtwert zu und wird diese Berechnung daher nur selten — etwa bei Stationsgebäuden — angewandt. In den meisten Fällen leitet man hier den Pachtwert aus dem Betriebsgewinn her und gestattet darauf eine Reihe von Abzügen.

Erstrecken sich die Steuerobjekte auf verschiedene Kirchspiele oder Grafschaften, wie etwa Eisenbahnlinien, so wird die Besteuerung auf den Betrag basiert, den ein fingierter Pächter für den in dem betreffenden Kirchspiel belegenen Teil der Linie bezahlen würde unter Berücksichtigung der Werterhöhung, die dieser Teil dadurch erfährt, daß er mit den in andern Kirchspielen gelegenen Teilen in Verbindung steht.

---

[1] Royal Commission on Local Taxation, Final Report S. 3.

Dies sind die gebräuchlichsten und wichtigsten Methoden, die für die Erreichung des gesetzlich gewollten Zweckes, nämlich der Schätzung des vermutlichen jährlichen Miet- resp. Pachtwertes zur Anwendung gelangen. Daneben sind noch viele andere Arten der Schätzung möglich und auch tatsächlich in einzelnen Fällen in Verwendung, indessen von untergeordneter Bedeutung und können daher hier außer Betrachtung bleiben.

Eine sehr schwankende Größe bilden die zur Gewinnung der rateable value aus dem Bruttojahresertragswerte jeweilig gemachten Abzüge. Hierüber bringt der Bericht der letzten Steuerenquête sehr interessante aber gleichzeitig sehr bedenkliche Mitteilungen.

Danach besteht nicht im entferntesten irgend ein einheitliches System für deren Bemessung[1]. Die städtischen Unions bedienen sich hier meist eines Einheitssatzes für gleichartige Objekte, der aber von Union zu Union sehr erheblich schwankt. Auf Land ohne Baulichkeiten z. B. variieren in den verschiedenen Unions die Abzüge zwischen $2\,^1/_2$ und 20 % des Bruttoertragswertes. Ähnlich sind die Differenzen bei andern Objekten.

Als Einschätzungsbehörde war auch laut Gesetz von 1836 noch die Person des Overseers zuständig und ferner waren auch betreffs des Zeitraumes, in denen die Schätzungen zu wiederholen resp. zu revidieren seien, keine Bestimmungen getroffen. Die in unserem 1. Kapitel geschilderte Entwicklung der Lokalverwaltung in Richtung einer repräsentativen Beteiligung der Bürger an der Selbstverwaltung mußte naturgemäß auch den Wunsch nach Beteiligung der Steuerzahler an dem Einschätzungsverfahren zur Folge haben.

Das wurde durch das Union Assessment Act von 1862[2] erreicht. Durch dieses nämlich wurden die Armenbehörden (Boards of Guardians) resp. das von ihnen zu ernennende Union Assessment Committee die eigentliche Einschätzungsbehörde und damit war gleichzeitig die hauptsächliche Bedeutung der Overseers auf die Umlegung, Ausschreibung und Einhebung der Steuern beschränkt.

[1] Mit Ausnahme von London, wo die Grundstücke in 8 Klassen eingeteilt sind und für jede Klasse nur ein Maximum in Prozenten des Bruttoertragswerts abzugsfähig ist.

[2] Diese Bestimmung wurde 1869 durch ein besonderes Gesetz auch auf die Metropole ausgedehnt. Nach Hallgarten, Die kommunale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England, Stuttgart 1899 (Münchener Volkswirtschaftliche Studien) wuchs der Bruttoertragswert in London von 22 Millionen £ in 1870 auf 30 Millionen £ im Jahre 1880. In London besteht eine regelmäßige Erneuerung der Schätzung.

Allerdings hat die Aufstellung der Schätzungslisten[1] für die Kirchspiele, die den Union Assessment Committees vorzulegen sind, auch jetzt noch durch die Overseers zu erfolgen, die als Vertreter der Parish auch zu Einsprüchen bzw. zur Klageerhebung gegenüber den Committees berechtigt bleiben.

Über Zu- und Abgänge, überhaupt Veränderungen haben die „Overseers" Supplementslisten aufzustellen, die gleichfalls den Committees zu unterbreiten sind.

Die gänzliche oder teilweise Neuaufstellung von Schätzungslisten kann von den Committees verlangt werden, nicht aber sind zeitlich begrenzte Perioden für das Inkraftbleiben bzw. die Erneuerung der Schätzungslisten etwa gesetzlich festgelegt[2].

Eine gewisse, allerdings rein äußere Verbindung mit dem im übrigen völlig getrennten staatlichen Steuerapparat ist durch die Befugnis der Assessment Committees geschaffen, für die Revision der vorgelegten Listen Informationen bei den staatlichen Schätzungsbehörden einzuholen. Diese Befugnis, die den Overseers selbst nicht zusteht, gewinnt eine besondere Bedeutung dadurch, daß die staatliche Einschätzung, die ja in Schedula A. u. D. der Einkommensteuer die gleichen Objekte zur Steuer veranlagt, alle 5 Jahre erneuert wird, daß anderseits den Assessment Committees[3] ein direktes Informationsrecht den Eigentümern und Nutzern des steuerbaren Realbesitzers gegenüber in keiner Weise zusteht.

Der Gang des lokalen Einschätzungsverfahrens ist kurz folgender:

Jedes Jahr wird ein „Assessment Committee" von den Boards of Guardians aus seiner Mitte erwählt. Sofern die „Union" mit einem Stadtbezirk zusammenfällt, kann auf Veranlassung der Guardians der Stadtrat eine gleiche Anzahl von Stadträten zu dem Veranlagungskomitee delegieren. Die Overseers jeden Kirchspiels stellen nun die Liste in der bereits erwähnten Weise auf und legen sie während 14 Tagen im Kirchspiel zur Einsicht auf. Alsdann wird sie dem Committee überwiesen und es können dort während einer Dauer von 28 Tagen nach Auslegung der Listen die

[1] Die Schätzungslisten haben den Bruttoertragswert (gross estimatet rental) sowie seit dem Agricultural Rates Act 1896 auch die sog. „Assessable value" gesondert aufzuführen.

[2] Die jährliche Neueinschätzung des Kirchspiels oder der Union würde mit Rücksicht auf den erforderlichen sehr umfangreichen Apparat zu teuer sein.

[3] Mit Ausnahme von London.

Beschwerden seitens sich benachteiligt fühlender Personen oder Kirchspiele angebracht werden. Die Beschwerden dürfen sich nur auf eine Ungerechtigkeit, Unrichtigkeit oder eine Übergehung bei der Schätzung (unfairness, incorrectness or omission in the valuation) beziehen. Das Committee hört und entscheidet die Beschwerde[1], es kann darauf — aber auch ohne vorhergegangene Beschwerde — jederzeit ihm notwendig erscheinende Veränderungen in der Schätzungsliste, event. auch Sonderschätzungen durch eigene Beamte vornehmen lassen.

Nach Veränderung wird die Liste von neuem aufgelegt und kann zum Zweck der Entscheidung neuer Beschwerden zum Committee zurückkehren.

Nach völliger Erledigung wird der Richtigbefund durch Unterschrift des Committees bestätigt, eine Kopie den Overseers abgeliefert und die Summen der „gross estimated rental“ und der „rateable value“ jedes Kirchspiels dem Clerk der Friedensrichter übersandt.

Die Schätzungsliste der Union Assessment Committees bildet nun die Unterlage für die große Mehrzahl der lokalen Steuern, so für die Armensteuer und alle andern gleichartigen Steuern einschließlich der „general district rate“ und vielfach der „borough rate“, jedoch steht es dem Stadtrat frei, event. selbständig eine unabhängige Schätzung vorzunehmen.

Der Grafschaftsrat kann seinerseits ein eigenes Committee zur Festsetzung der Basis für die Grafschaftssteuer (county rate) ernennen. Hierzu besitzt er die Befugnis, Listen über den Jahresertragswert der in den einzelnen Kirchspielen steuerbaren Realitäten zu verlangen und die Overseers und Kirchspielsbeamten vor sich erscheinen zu lassen.

Nach Aufstellung der Steuerbasis muß das Committee event. Beschwerden der Overseers hören. Die geänderte und bestätigte Liste geht alsdann an den Grafschaftsrat, der sie seinerseits bestätigen, abändern oder an das Committee zurückgehen lassen kann.

Ist die Liste bestätigt, so erhält sie Wirksamkeit vorbehaltlich der von Kirchspielen oder deren Einwohnern wegen Über-, Unter-

[1] Berufung an die „special sessions“ resp. „quarter sessions“ der Friedensrichter ist zulässig. Das Kirchspiel kann wegen eigener zu hoher oder zu niedriger Schätzung eines andern Kirchspiels Berufung durch das parish council bzw. die Overseers bei den „quarter sessions“ direkt einlegen. In einzelnen Fällen ist auch eine weitere Berufung an den High Court möglich.

schätzung oder Übergehung eines Kirchspiels einzulegenden Berufung. Eine solche kann sich event. auch nur gegen eine einzelne auf Grundlage der Schätzungsliste zu erhebende Steuer richten.

Macht ein Stadtrat von dem vorher erwähnten Recht selbständiger Schätzung Gebrauch, so kann er sich zum Zweck der Einsichtnahme oder Abschrift die Steuerbücher und Schätzungslisten der Overseer vorlegen lassen.

Für die Berufung gegen die Stadtsteuer sind die „quarter sessions" entweder der Stadt oder der Grafschaft zuständig.

Wir haben früher darauf hingewiesen, daß das Recht der Behörden, Steuern auszuschreiben, zwar an die gesetzliche Übertragung gewisser Aufgaben gebunden, mit dieser Beschränkung aber den Behörden allgemein zusteht. Anders, wie wir jetzt gesehen haben, mit der Einschätzungsbefugnis!

Diese liegt in erster Linie also bei den Boards of Guardians, dann auch bei den Grafschaften und Stadträten hinsichtlich ihrer eigenen Steuern, sofern und soweit ihnen die von den Armenbezirksorganen (d. h. dem Assessment Committee der Guardians und den Overseers) aufgestellten Schätzungen nicht genügen.

Zwar bilden die letzteren gleichwohl auch die Unterlage für die event. gesonderten Schätzungen der Grafschaften und Städte, die dennoch trotz der völligen Gleichheit des Steuerobjektes und der Art der Besteuerung durchaus abweichend sein können von denen der Armenbehörde.

So entsteht in der Tat eine sehr schwanke Basis der Besteuerung und der lokale Steuerzahler sieht sich oft von den einzelnen Behörden in Bezug auf das gleiche Steuerobjekt in verschiedenem Maße besteuert.

Das ist ohne Zweifel eine bedenkliche Erscheinung. Mit Recht geht daher besonders in größeren Gemeinwesen, voran in London, wo die differentielle Steuerbelastung — vor allem auch durch das enge Nebeneinander von vielen in ihrer Leistungsfähigkeit sehr ungleichen Steuerbezirken — am stärksten fühlbar wird, der Wunsch nach möglichster Vereinheitlichung.

Ein Wunsch, der neuerdings auch vielfach Erfüllung gefunden hat.

d) Steuerveranlagung und Steuererhebung.

Als Regel darf aufgestellt werden, daß die Steuerbezirke identisch sind mit den Verwaltungsbezirken, die die betreffenden Steuern

verwenden, d. h. die Steuern werden von den betreffenden Verwaltungsbehörden — wenn auch nicht direkt — über den ganzen ihnen unterstehenden Bezirk erhoben.

Doch liegt es in der diskretionären Gewalt der Verwaltungsbehörden, gewisse Steuern in besonderen Fällen nur innerhalb bestimmter Teile des betreffenden Bezirkes zu erheben und zwar zur Deckung derjenigen Ausgaben, die nur diesen oder wenigstens in erster Linie diesen Teilen zu gute kommen. So werden fast in jeder Grafschaft neben der allgemeinen Grafschaftssteuer (county rate) in einzelnen Teilen spezielle Grafschaftssteuern (special county rates) erhoben. Dies ist z. B. der Fall, wenn Städte innerhalb einer Verwaltungsgrafschaft für die Polizei oder die Beschaffung von Irrenanstalten selbst sorgen. Es wird für diese Zwecke dann nur in den übrigen Teilen der Grafschaft eine besondere Steuer erhoben.

Ebenso kann bestimmten Teilbezirken seitens des Grafschaftsrats eine besondere Steuer für Zwecke des technischen Unterrichts auferlegt werden.

Ähnlich kann eine städtische oder eine Distriktsbehörde ihren Bezirk für Zwecke der öffentlichen Gesundheitspflege teilen und verschieden besteuern.

Abgesehen von diesen und ähnlichen Fällen einer Sonderbesteuerung besteht indessen — wie gesagt — das Prinzip, die Steuerlast unterschiedslos über den ganzen in Betracht kommenden Verwaltungsbezirk zu verteilen.

Wenn es dennoch innerhalb der Bezirke zu Ungleichheiten in der Besteuerung kommt, so liegt dies an dem Modus, der bei der Umlage der Steuer Anwendung findet.

Die Armensteuer der Unions, die Grafschafts-, Stadt- und Distriktssteuer, sowie manche Spezialsteuern sind Repartitionssteuern, d. h. der Gesamtbedarf wird von der betreffenden Behörde festgestellt und dann pro rata des steuerbaren Jahresertragswerts auf die einzelnen Kirchspiele verteilt. Mit andern Worten, es ergibt sich die Proportion: der erforderliche Steuerbeitrag des einzelnen Kirchspiels verhält sich zu dem Gesamtsteuerbedarf der besteuernden Behörde wie der steuerbare Jahresertragswert (rateable value) des Kirchspiels zu dem steuerbaren Gesamtjahresertragswert (rateable value) der betreffenden Behörde.

Die Armenaufseher der Kirchspiele (Overseers) bestimmen nunmehr ihrerseits den „pro £-Satz“ der einzutreibenden Steuer (make the rate).

Dieser Satz müßte nun nach der Proportion in allen Kirchspielen desselben Steuerbezirks der gleiche sein, indessen ist das nicht überall der Fall und zwar aus mehreren Gründen[1].

Die Steuerlisten (valuation lists) werden nämlich auf Grund des gesamten steuerpflichtigen Realbesitzes aufgestellt und sie bilden die Unterlage für die Repartition der Steuern; seitens des Kirchspiels aber kann auf nicht genutzte Realitäten mangels eines Steuersubjektes keine Steuer erhoben werden. Des weiteren erfolgt in Fällen, wo auf Grund des System of Compounding der Eigentümer an Stelle des Nutzers die Steuer zahlt, wie gezeigt wurde, nicht die Zahlung des vollen Betrages und schließlich werden vielfach noch Steuern aus andern Gründen nicht beizutreiben sein.

Je nach dem Maße aber, in dem die hier angeführten Möglichkeiten in dem einzelnen Kirchspiel praktisch werden, wird der pro £-Satz höher oder niedriger sein und die Sätze zwischen den einzelnen Kirchspielen differieren.

Während die Städte mehr und mehr von dem Recht Gebrauch machen, ihre Steuern selbst und zum Teil auch ähnlich wie die städtischen Distrikte durch eigene Collectoren zu erheben, erfolgt die Einhebung der Grafschaftssteuer durch die Overseers in der Weise, daß die Councils der Grafschaften ihren Bedarf durch Prezept bei den Boards of Guardians bzw. Overseers anmelden[2], den diese als Zuschläge zur Armensteuer erheben. Allerdings geschieht hier die Verteilung auf Grund der Grafschaftssteuerlisten, die von denen der Armenbehörden, wie wir bereits sagten, wiederum verschieden sein können und es de facto auch vielfach sind[3].

Nach der Veranlagung und Erhebung teilt Hatschek[4] die englischen Lokalsteuern in vier Gruppen ein, die wir als Zusammenfassung des Vorerwähnten hier wiedergeben wollen.

---

[1] Zwischen den einzelnen Unions schwankt der pro £-Satz natürlich sehr. Nach dem Final Report der Royal Commission on Local Taxation (Appendix S. 152) war 1899/1900 die höchste £-Rate mit £ 2,—/2,9 in Mildenhall (Grafschaft Suffolk), die niedrigste mit 3,3 d in Fylde (Grafschaft Lancaster).

[2] Ähnlich die ländlichen Distrikte den Bedarf ihrer General rate.

[3] So beliefen sich in der Grafschaft Ost Sussex im Jahre 1895 die Schätzungen für die

Grafschaftssteuer auf	£ 1 758 700
Armensteuer auf	„ 1 617 080
so daß also eine Differenz von . . .	£ 141 620

oder 8 % bestand. v. Kaufmann a. a. O. S. 149.

[4] Hatschek a. a. O. II S. 463.

Danach sind zu unterscheiden:

Steuern, für die der betreffende Lokalverband hat:

1. Eigenen Veranlagungsapparat und eigene Erhebungsorgane, d. i. Armensteuer der Unions (soweit sie den Zwecken der Armenpflege dient);
2. eigenen Veranlagungsapparat, aber keine eigenen Erhebungsorgane, d. i. Grafschaftssteuer und meistens Stadtsteuer u. a. m.;
3. eigene Erhebungsorgane, aber keinen eigenen Veranlagungsapparat, d. i. die Mehrzahl der Distriktsteuern;
4. keinen eigenen Veranlagungsapparat und keine eigenen Erhebungsorgane, d. i. Armensteuer (soweit sie für den Bedarf außerhalb der Armenverwaltung dient).

Unverkennbar besteht im allgemeinen eine starke Tendenz zur Vergrößerung der Steuerbezirke, um auf diesem Wege eine möglichst gleichförmige Besteuerung zu erreichen.

So war die Beschaffung der für die Armenpflege und Wegeverwaltung erforderlichen Mittel früher durchaus Gemeindesache, nunmehr werden für erstere die Steuern durch die Unions, für letztere durch die Rural Districts verteilt und verwaltet. Durch diese Vergrößerung der Verwaltungs- und Steuerbezirke wird die Ungleichheit der Steuerlast zwischen den einzelnen Kirchspielen natürlich wesentlich gemindert.

Die Festsetzung des Steuersatzes erfolgt immer durch den Overseer[1] und es gilt als Grundsatz, daß die Steuern als „Fair and equal pound rates“ zu veranlagen sind, d. h. in gleichmäßigen Sätzen pro £ des Steuerkapitals.

Von diesem Grundsatz sind indessen verschiedene Abweichungen vorgenommen worden.

Neben einer lokalen Differenzierung, die, wie wir bereits zeigten, in der Sonderbesteuerung einzelner Teilbezirke für Zwecke, die diesen hauptsächlich zu gute kommen, ihren Ausdruck findet, sind gesetzlich einzelne Ausnahmen im Interesse gewisser Eigentumsklassen statuiert worden.

So wurde durch die Sanitätsgesetzgebung von 1875 (Public Health Act 1875) bestimmt, daß:

[1] Dessen Rechte und Pflichten neuerdings vielfach auf die Councils der Städte, Distrikte und Kirchspiele übertragen worden sind.

1. Zehntengefälle,
2. alle Ländereien, die als Ackerland, Wiese oder Weide genutzt werden,
3. Waldungen, Gemüsegärten, Baumschulen, Obstgärten und Parzellen,
4. Gewässer, Kanäle und Eisenbahnkörper (nicht Stationsgebäude)

nur zu $^1/_4$ ihres steuerbaren Wertes zur „general district rate", wie auch zu einzelnen „special rates"[1] der städtischen Gesundheitsbehörden, d. h. der Borough und Urban District Councils, zu veranlagen sind.

Dieser Bestimmung lag der Gedanke zugrunde, daß die Nutzer der vorstehend näher bezeichneten Realitäten relativ wenig Vorteil von den Ausgaben für die moderne Gesundheitspflege hätten und es daher durchaus berechtigt wäre, sie niedriger zu veranlagen.

Eine solche unterschiedliche Besteuerung nach dem Grad des jeweiligen Vorteiles bestimmter öffentlicher Einrichtungen ist natürlich nur dort möglich, wo, wie in England, die fest bestimmte Verwendung gewisser Steuererträge den ursprünglichen Charakter der Zweckbesteuerung noch deutlich hervortreten läßt.

Eine weitere Erleichterung von großer prinzipieller Bedeutung wurde 1896 durch das Agricultural Rates Act den Nutzern landwirtschaftlich genutzten Bodens zuteil, indem diese von der Hälfte der auf sie entfallenden Lokalsteuern befreit wurden.

Diese Erleichterung erstreckte sich natürlich nur auf solche Steuern, zu denen der landwirtschaftlich genutzte Boden nicht schon auf Grund anderer gesetzlicher Bestimmungen (wie bei der General District und den Special Rates der Fall) niedriger besteuert wird, wie ferner nicht auf Steuern, die von Kanalisations-, Drainage-, Deich- und dgl. Kommissionen im spezifischen Interesse der agrarischen Bevölkerung erhoben werden.

Unter „Agricultural Land" versteht das Gesetz alles Land, das ausschließlich als Ackerland, Wiese oder Weide benutzt wird, sowie Cottagegärten[2] von über $^1/_4$ acre Grundfläche, Gemüsegärten,

---

[1] Z. B. der Beleuchtungs-, Bibliotheks-, Wacht-, Wasserversorgungs-, Kanalisationssteuer.

[2] „Cottage" means a house occupied as a dwelling by a person of the labouring classes. Royal Commission on Local Taxation C—8764, London 1898, S. 31.

Baumschulen, Obstgärten, jedoch keine Parks, Ziergärten, Erholungs-, Sport- und Rennplätze.

Neben der früher erwähnten „rateable value“ als Basis für die Lokalbesteuerung wird für diesen Zweck von den Overseers noch eine „Assessable value“ aufgestellt, in der die landwirtschaftlich genutzten Realitäten nur zur Hälfte des Reinertragswerts eingesetzt werden. Auf Grund dieser „Assessable value“ wird alsdann der pro £-Satz berechnet.

Die den Local Taxation Returns von 1904/05 und 1905/06 entnommene Tabelle 11 (Anhang) veranschaulicht die Bewegung des Ertragswerts — sowohl des Brutto- wie Nettoertragswerts — der steuerbaren Realitäten innerhalb der letzten 20 Jahre, wie ferner der in den meisten Fällen tatsächlich der Besteuerung zugrunde gelegten „Assessable value“ (seit 1899).

Über die Bedeutung der Relation des Steuerkapitals zum Steuerbedarf sowie zur Bevölkerung haben wir bereits an anderer Stelle gehandelt.

Hier mag daher nur noch die Bewegung des Steuerkapitals an sich einer Betrachtung unterzogen werden.

Dabei zeigt sich aus Tabelle 11 (Anhang), daß innerhalb der vorliegenden Periode der Bruttoertragswert um 47,62 %, der Reinertragswert indessen nur um 42,28 % gestiegen ist; während nämlich 1884 der Bruttoertragswert nur um 18,63 % höher ist als der Reinertragswert, beträgt diese Differenz 1906: 23,08 %. Hieraus ist also eine Steigerung der Abzüge (Reparaturen, Versicherungs- und event. weitere Unterhaltungskosten) ersichtlich[1].

Die Steigerung in dem Nettoertragswert ist innerhalb der verschiedenartigen Bezirke durchaus nicht gleichmäßig. Am stärksten ist diese in den Städten und städtischen Distrikten (Posten 10), wo sie ca. 80 % beträgt; weniger stark, aber doch stärker als die Durchschnittssteigerung für England und Wales, ist sie in London (ca. 50 %), während die ländlichen Distrikte 1906 im Vergleich zu 1884 eine Wertverminderung des Steuerkapitals aufweisen. Allerdings bewegen sich auch hier die Zahlen nach einem starken Fall in den ersten Jahren in — wenn auch langsam, doch ziemlich gleichmäßig — aufsteigender Linie.

Ein Vergleich zwischen der Rateable und Assessable value

[1] Diese erstreckt sich aber nur auf die Bezirke außerhalb Londons; in London selbst zeigt sich die umgekehrte Erscheinung.

zeigt naturgemäß die höchsten und allein wesentlichen Differenzen in den ländlichen Distrikten; je städtischer der Charakter des Bezirkes, desto geringer ist die Differenz, die z. B. für London 1906 nur etwa £ 8500 gegen ca. £ 15 000 in 1899 beträgt. Im Gesamt verringert sich der Unterschied zwischen Rateable value und Assessable value aber fortschreitend: 1902 betrug er £ 11 942 997, 1903: £ 11 914 303, 1904: £ 11 884 014, 1905: £ 11 868 294, 1906: £ 11 850 921, woraus eine deutliche Abnahme der landwirtschaftlichen Verwendung des Bodens hervorgeht. Welche Dimensionen diese Verschiebungen angenommen haben, ist aus Tabelle 12 ersichtlich, die zum größten Teil den Berichten der Royal Commission[1] (Minutes of Evidence Vol. II) entnommen ist.

Es geht hieraus hervor, daß der Schwerpunkt der Besteuerung heute keineswegs mehr auf dem landwirtschaftlichen Boden resp. dessen Nutzern, sondern auf den Nutzern der Häuser liegt. Während 1798 noch 75 % des Gesamts auf landwirtschaftliche Grundstücke fielen, betragen letztere 1907 nur noch $12^2/_3$ %, wogegen sich der Prozentanteil städtischen Eigentums von $15^2/_3$ % auf fast 64 % gehoben hat.

Der durch den Steuernachlaß des Agricultural Rates Act sich ergebende Einnahmeausfall wird den beteiligten Lokalbehörden, und zwar: Boards of Guardians, Councils der Grafschaften (counties), ländlichen Distrikte (rural districts), Stadtgrafschaften (county boroughs), Städte (boroughs), städtischen Distrikte (urban districts), dem Recciver der Metropolitan Police und dem Council of the Isle of Scilly aus dem Staatssäckel, und zwar aus dem Ertrage der Erbschaftssteuer (Estate Duty „derived out of personal property") ersetzt. Die Überweisung erfolgt auf den Local Taxation Account und wird vom Local Government Board alsdann den einzelnen Behörden zugeführt. 1906—07 betrug die Höhe des Zuschusses gemäß dem vom Local Government Board 1905 ausgestellten Zertifikate[2] £ 1 327 146.14/6 d.

Das Agricultural Rates Act 1896, ein doch hauptsächlich wohl wirtschaftspolitischen Motiven entspringendes Gesetz über die Steuer-

---

[1] Die Zahlen für 1900 und 1907 sind aus dem Statistical Abstract Nr. 55 zusammengestellt.

[2] Es wird der Ersatz nicht jedes Jahr berechnet, sondern in einer festgelegten Summe geleistet, um die sich der auszuschreibende Lokalsteuerbedarf verringert und die von Jahr zu Jahr nur nach dem Wechsel im Bestande der landwirtschaftlich benutzten Liegenschaften veränderlich ist.

erleichterung der argrarischen Bevölkerung und die in Konsequenz hiermit erfolgende staatliche Subventionierung sind ebenso wie das gleich noch näher zu berührende Ausnahmegesetz zu Gunsten der zehntenempfangenden Geistlichkeit (Tithe Rentcharge Act 1899) natürlich von seiten der Vertreter städtischer Interessen sowie der Arbeiterführer als „Doles“ bezeichnet und scharf verurteilt worden. Jedenfalls — das mag schon hier gesagt sein — wird eine solche Ausnahmegesetzgebung natürlich nur dann eine Berechtigung haben, wenn sie den im landwirtschaftlichen Beruf Tätigen zu gute kommt und nicht eine Steigerung der Grundrente zur Folge hat[1].

Von ähnlicher Bedeutung ist, wie schon angedeutet, das Tithe Rentcharge Act von 1899, das die gleiche Befreiung von der Hälfte der Steuern den Geistlichen der anglikanischen Kirche hinsichtlich des Zehnteneinkommens brachte.

Das Gesetz bestimmt, daß der Steuerausfall aus dem sog. „Death Duty Grant“, auf den noch später einzugehen sein wird, zu ersetzen ist.

Wenn wir von den vorstehend geschilderten Abweichungen absehen, so erfolgt die Veranlagung aller Lokalsteuern, wie schon eingangs bemerkt, grundsätzlich nach ganz gleichen pro £-Sätzen des Steuerkapitals des von der einzelnen Steuer betroffenen Bezirks, indessen ist die Höhe der Sätze vielfach gesetzlich limitiert. Die Kirchspielbehörde (Parish Council) darf für ihre Verwaltungszwecke (general purposes) überhaupt nicht mehr als 6 d pro £ erheben, ja bedarf sogar schon bei einem höheren Satze als 3 d pro £ der Genehmigung der Kirchspielsversammlung (Parish Meeting).

Ferner geben einige allgemeine Gesetze sowohl wie „Adoptive Acts“ genaue Vorschriften über die Höhe der pro £-Sätze.

So darf laut Public Improvement Act nicht mehr als 6 d pro £ Steuerkapital, gemäß Public Libraries Act, wie wir schon wissen, sogar nur 1 d pro £ für die betreffenden Zwecke erhoben werden.

Auch die durch das Unterrichtsgesetz von 1902 getroffenen Bestimmungen schreiben den mit der Unterrichtspflege betrauten Lokalbehörden für Zwecke des höheren und technischen Unterrichts Maximalsätze vor, die für die Grafschaftsräte auf 2 d, für die Räte der Munizipalstädte und städtischen Distrikte auf 1 d pro £ Steuerkapital normiert sind.

---

[1] Das Gesetz war ursprünglich nur auf die Dauer von 5 Jahren erlassen, ist aber bisher immer, zuletzt bis 1910 verlängert worden.

Die Einhebung der Lokalsteuern erfolgt sehr ungleichmäßig, vielfach in gleichem Bezirk zu verschiedenen Zeiten und, wie wir schon wissen, durch verschiedene Erheber. So geschieht die Ausschreibung und Erhebung der Armensteuer halbjährlich, die der Borough Rate entweder mit der Armensteuer oder mit der Distriktssteuer, in letzterem Falle jährlich.

Diese Ungleichheit der Erhebungszeiten und -organe muß natürlich auch auf die von einer gesunden Finanzpolitik zu fordernde möglichste Herabsetzung der Hebekosten nachteilig wirken und daher auch von dieser Seite her den Wunsch nach Vereinheitlichung der Besteuerung intensivieren.

e) Die Überwälzungsfrage.

Aus der vorstehenden Betrachtung über die Hauptprinzipien der lokalen Besteuerung Englands ist das eine unzweifelhaft klar geworden, daß der Nutzer bestimmter festformulierter Realitäten der alleinige gesetzliche Steuerzahler ist[1].

Als Basis zur Beurteilung des Steuerproblems genügt diese Feststellung indessen nicht.

Denn daß der Nutzer der gesetzliche Zahler der lokalen Steuer ist, sagt noch nicht, daß er auch ihr tatsächlicher, endgültiger Träger ist. Besteht nicht vielmehr die Möglichkeit einer Überwälzung in irgend einer Weise und in irgend einem Maße? Diese Frage soll im folgenden behandelt werden.

Es ist ganz selbstverständlich, daß jede Steuerreform nur dann einen Sinn hat, ja daß jede kritische Beurteilung einer Steuer nur dann von Wert ist, wenn vorab die Frage nach dem Träger der Last beantwortet ist. „I feel the deepest anxiety", schrieb Goschen[2], „that this question should be thoroughly sifted by every one, who takes part in the reform of local taxation."

Diese Forderung Goschens ist nicht unbeachtet geblieben, ja man hat der Lösung dieses Problems wie kaum einem andern eine gewaltige Menge von Arbeit gewidmet.

Row Fogo[3] sagt nicht mit Unrecht: „Books on the science of

---

[1] Wir sehen hier von den besonderen Bestimmungen über das „Compounding the rates" zunächst ab, um das an sich schwierige Problem nicht weiter zu komplizieren.

[2] Goschen, Reports and Speeches on Local Taxation.

[3] Row Fogo, An essay on the Reform of Local Taxation in England, London 1902.

finance are practically non existent in England, but on the incidence of local rates there are libraries."

Aber trotz dieser reichen Literatur über die Überwälzungsfrage kann man auch heute nicht sagen, daß irgend eine Form ihrer Lösung allgemeine Anerkennung gefunden habe.

Harold Cox[1], der in seinem Buche „Land Nationalization and Land Taxation" dieser Frage ebenfalls ein Kapitel widmet, weist als Beispiel für die allgemein herrschende Unklarheit über die tatsächliche „incidence" der Lokalsteuer auf folgende Erscheinung hin:

Würde, so meint er, von einer konservativen Regierung zur Erleichterung des Steuerdrucks die Gewährung staatlicher Mittel gefordert, so wären Liberale und Radikale sofort bereit, einen solchen Antrag als Bestechung der grundbesitzenden Klassen zu brandmarken; während die Tories bekräftigen, daß ihnen nur die Unterstützung des schwerbedrückten „Occupier" am Herzen liegt. Sind es kurze Zeit nachher die Liberalen, die einer Reform des bestehenden Steuersystems das Wort reden, um den überlasteten „Occupier" zu erleichtern, werden die Tories einwenden, daß nicht der „occupier", sondern der „owner" die gegenwärtige Steuer trage.

Es ist nichts Überraschendes, daß die Ansichten zweier politischer Parteien je nach dem vertretenen Interesse in Steuerfragen auseinandergehen; daß es indessen möglich ist, mit derartig sich widersprechenden Argumenten vor die Öffentlichkeit zu treten, beweist, daß eine befriedigende Lösung des Überwälzungsproblems bisher nicht gefunden oder doch wenigstens nicht allgemein akzeptiert worden ist. Dahin äußert sich auch die „Royal Commission on Local Taxation", obgleich sie zu dieser Frage die Ansichten einer großen Zahl von Sachverständigen eingeholt hat, die in einem besonderen, über 200 Folioseiten starken Blaubuche veröffentlicht sind[2]. In ihrem Final Report[3], worin sie auf Grund des beigebrachten Materials auch über „the baffling problem of the incidence of the rates" berichtet, muß sie resigniert bekennen: „we cannot hope in this Report to offer a solution of these problems, which would command universal assent."

Worin aber bestehen die Schwierigkeiten?

---

[1] Harold Cox, Land Nationalization and Land Taxation, London 1906.

[2] Memoranda chiefly relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes, London 1899, C—9528.

[3] Final Report a. a. O.

Vor allem resultieren solche aus der Eigenart der städtischen Pachtsysteme, auf die noch kurz einzugehen ist, sowie aus der Ungleichheit des steuerbaren Realbesitzes an sich und seiner verschiedenartigen Benutzung.

Daneben ist eine unterschiedliche Wirkung alter und neuer Steuern durchaus denkbar; weitere Komplikationen mögen bei Anwendung des Compounding System entstehen, endlich können allgemein wirtschaftliche Momente, wie z. B. Angebot und Nachfrage, Einfluß auf die Überwälzungsmöglichkeit gewinnen.

Es ist ohne weiteres klar, daß die Vielheit der in Betracht kommenden Faktoren je nach ihrer besonderen Betonung oder der verschiedenen Beurteilung ihrer jeweiligen Wirkung viele voneinander abweichende Lösungen zuläßt, zumal auf Grund der englischen Pachtverhältnisse die Verteilung der Steuer nicht nur auf zwei, sondern auf drei und sogar mehr Personen möglich ist. Wir müssen die zur Anwendung kommenden Pachtsysteme kurz betrachten.

Von den Verpachtungen landwirtschaftlich genutzten Bodens[1], die keine besonderen Schwierigkeiten bieten, kann hier um so mehr

---

[1] Welchen Umfang die Verpachtung gegenüber der Selbstbewirtschaftung des landwirtschaftlichen Bodens in England erreicht hat und in welchem Maße diese von 1888 bis 1905 zugenommen hat, zeigt folgende Tabelle, die Fr. Brinkmann, Die Grundlagen der englischen Landwirtschaft, Hannover 1909, entnommen ist.

Die von Pächtern bewirtschaftete Fläche bildete in Prozenten der landwirtschaftlich benützten Fläche:

		1888	1905
I. Östliche und nordöstliche Grafschaften	Englands	81,1	85,5
II. Südöstliche und östliche Mittellandgrafschaften	Englands	78,0	80,9
III. Westliches Mittelland und südwestliche Grafschaften	Englands	86,7	89,5
IV. Nördliche und nordwestliche Grafschaften	Englands	89,8	91,4
England		84,1	87,0
Wales		88,9	89,6
Schottland		87,2	87,6
Großbritannien		85,0	87,3

Hieraus geht hervor, daß 87 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche Großbritanniens verpachtet sind und daß die Zunahme der Verpachtungen seit 1888 weiter um 2,3 % gestiegen ist. Am stärksten in England, geringer in Schottland und Wales.

abgesehen werden, als das von diesem herrührende Steuerkapital, wie nachfolgende Zahlen beweisen, im Verhältnis zum Gesamtbetrag keine große Bedeutung hat: Es entfielen nach den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06 von dem Gesamtbetrag des steuerbaren Reinertrags (£ 207 000 000) nur £ 23 700 000 auf „Agricultural Land", von denen auf Grund des Agricultural Rates Act von 1896 fast durchweg nur die Hälfte zur Veranlagung kommen. Daher dürften hauptsächlich die städtischen Verhältnisse von Interesse sein.

Zunächst ist hierbei zu bemerken, daß der städtische Grundbesitzer im allgemeinen nicht selbst baut, sondern zu diesem Zweck seinen Grund und Boden einem andern — häufig einem Bauspekulanten — überläßt.

Die Formen, in denen dies in der Regel geschieht, sind im wesentlichen folgende[1]:

1. The freehold purchase system,
2. The freehold rentcharge system,
3. The 999 years leasehold system,
4. The London, or 99 years system.

In den beiden ersten Fällen entäußert sich der Grundherr völlig seiner Eigentumsrechte, entweder (Fall 1) gegen Zahlung eines Pauschalbetrages, event. auch in Ratenzahlungen, oder (Fall 2) gegen Zahlung einer festen ewigen Rente.

Bei dem dritten System, das in Lancashire und in andern Grafschaften des Nordens vorwiegend angewandt wird, findet ebenso wie bei dem vierten, hauptsächlich in London gebräuchlichen System eine Aufgabe des vollen Eigentums nicht statt[2]. Der Grundbesitzer tritt lediglich gewisse Rechte gegen Zahlung einer vertraglich fixierten Rente an einen Zweiten ab. Nach Ablauf des Vertrags fällt der Grund und Boden samt den darauf stehenden Gebäuden an den Eigentümer zurück. Der Unterschied der beiden letzten Systeme liegt äußerlich allein in der verschiedenen Dauer des Pachtverhältnisses, doch kommt praktisch genommen die Verpachtung des Grund und Bodens auf 999 Jahre (Fall 3) eher einem Verkaufe als einer Verpachtung desselben gleich, was vielfach auch

[1] Nach Wilson Fox, The Rating of Land Valnes, London 1908.

[2] Nach Lindemann a. a. O. S. 271 hatte auf Grund einer Statistik von Ch. Harrison das Pachtsystem auf 99 Jahre in London bei 557 134 Häusern und in 30 andern Städten bei 136 584 Häusern, das zweite und dritte System in 237 Städten mit 1 824 483 Häusern Anwendung gefunden.

seinen Ausdruck darin findet, daß an Stelle der regulären Pacht ein Pauschalbetrag gezahlt wird und daneben nur ein geringer Pachtzins — oft nur „eine Pfefferkornrente“ stehen bleibt.

Das Londoner System der Bodenverpachtung auf 99 Jahre (Fall 4) ist auch in Birmingham und andern Städten gebräuchlich.

Nach Wilson Fox[1] ist der Vorgang bei der Verpachtung in der Regel folgender:

Hält der Grundbesitzer den Boden reif zur Bebauung, so legt er entweder vor der Verpachtung selbst die Zugangsstraßen und die Kanalisation an, oder er verpachtet den Baugrund ohne Vornahme irgendwelcher Anlagen zu einem entsprechend niedrigeren Pachtzins an einen Bauherrn oder Spekulanten, der die Erschließung des Baugeländes alsdann selbst vornimmt.

Im letzteren Falle erhält also der Grundeigentümer die reine Grundrente, im ersteren die sog. verbesserte Grundrente (improved ground rent).

Vielfach übernehmen auch die Lokalbehörden die Anlage der Straßen und Kanalisation und erheben die entstandenen Kosten, wie wir früher bereits zeigten, von den betreffenden Interessenten in jährlichen Rückzahlungen — zum Teil oft in Form einer „improvement rate“ —.

Zwischen dem schließlichen Hausbewohner (Occupier) und dem ersten Pächter des Bodens, der häufig selbst nicht baut, sondern das von ihm erst erschlossene Baugelände — event. in einzelnen Bauplätzen — an Dritte zur Bebauung weiter verpachtet, ja möglicherweise die kapitalisierte „improved leasehold ground rent“ an den Grundeigentümer um eine feste Summe zurückverkauft, können so noch weitere Zwischenmänner eingeschoben sein und sich die Pachtverhältnisse noch weiter komplizieren.

Nach diesen kurzen Betrachtungen schon wird es kaum mehr wundernehmen, daß beim Bestehen so eigenartiger Verhältnisse im Verein mit den vorher bereits angeführten Faktoren unter verschiedener Bewertung der Machtverhältnisse der einzelnen Kontrahenten eine ganze Reihe von Theorien über die Wirkung der Lokalsteuern sich entwickelt und teilweise Geltung verschafft haben.

Es ist selbstverständlich, daß jede Theorie über die Überwälzungsverhältnisse — zumal unter den hier obwaltenden Umständen — stets hypothetisch, daß bei der Fülle der tatsächlichen

[1] Wilson Fox a. a. O.

Erscheinungsformen ihre Anwendung auf jeden Einzelfall unmöglich sein muß.

Je weiter die Prämisse von den tatsächlichen Verhältnissen abstrahiert, in um so höherem Grade wird dies der Fall sein.

Zu welchem Ergebnis eine derartig abstrakte Deduktion führen kann, ist in dem bereits oben erwähnten Buche von Harold Cox zu verfolgen.

Der Verfasser kommt dort zu dem Ergebnis, daß sofern der „Landlord", also der Eigentümer, von dem Nutzer den vollen, ihm nach den Verhältnissen zustehenden Pachtzins erhält, er selbst alle Steuerlasten zu tragen habe. Verpachtet er dagegen sein Eigentum zu einer niedrigeren Rente, so trägt der Nutzer einen Teil der Last. („Whenever a landlord exacts the full rent that he can demand he will have to bear the whole burden of the rates himself. On the other hand, wherever he lets his property at an indulgent rent, part of the burden of the rates will be borne by the tenant.")

Näher zugesehen, heißt das nichts anderes, als daß der „Owner" und zwar nach Cox im letzten Ende der eigentliche Grundbesitzer stets der Steuerträger ist[1], da ihm ja im zweiten Falle, wo dem Nutzer ein Teil der Steuerlast zufällt, statt dessen die ihm „zustehende" Grundrente gekürzt wird.

Es ist hier natürlich nicht möglich, die Beweisführung von Cox im einzelnen wiederzugeben, es genügt aber auch, die von ihm aufgestellte Prämisse zu hören, um das Ergebnis einer auch noch so strengen deduktiven Beweisführung abzuwerten.

Cox geht nämlich von der Annahme aus, daß jeder, gleichviel ob er um die Nutzung einer „thousand-acre farm or a half-acre allotment; a coal mine or an apple-orchard; a suburban villa or a cotton factory"[2] wirbt, sich klar mache, was sie ihm wert sei und danach setze er sich ein Maximum fest. Ob dieser Betrag vollständig an den Eigentümer des betreffenden Besitzstückes gehe oder zum Teil an die Lokalbehörde, sei für den Nutzer gleichgültig. Die natürliche Folge aber wäre, daß der Mieter bzw. Pächter, sofern er im Laufe der Verhandlungen erfährt, daß auf der Nutzung des betreffenden Besitzes Lokalsteuern ruhen, sein

[1] Die Ansicht äußern auch Sir G. Cornewall Lewis, Sir G. Nicholls und die übrigen Poor Law Commissioners in ihrem Report von 1843. Siehe Row-Fogo a. a. O. S. 113.

[2] Harold Cox a. a. O. S. 85.

Angebot um diesen Betrag niedriger stellen würde und so — je nachdem er den verbleibenden Restbetrag ganz oder teilweise zahle — ganz oder teilweise die Steuern auf den Eigentümer überwälze. Es beruht diese Beweisführung auf der irrigen Annahme, daß jeder einzelne einen fest bestimmten Teil seines Einkommens für die Miete resp. Pacht gewissermaßen beiseite gelegt hat — eine Art Rente-Fonds Theorie[1].

So einfach scheint uns die Sache wohl doch nicht zu liegen. Vor allem übersieht Cox, daß die Höhe der für Miete oder Pacht zu verausgabenden Einkommensteile nicht der völlig freien Bestimmung des betreffenden Mieters oder Pächters überlassen sind. Dabei gibt Cox allerdings selbst zu, daß Miete und Pacht auch eine Art Marktpreis haben. Wird der aber von den Mietern bestimmt? Gewiß nicht, doch wohl in großem Maße von den Konjunkturen, denen gegenüber aber der Eigentümer in den meisten Fällen jedenfalls stärker sein dürfte als der Mieter.

Die Bedeutung der wirtschaftlichen Macht darf auch hier nicht außer acht gelassen werden.

Lindemann weist unseres Erachtens nicht mit Unrecht darauf hin, daß das Prinzip des geringsten Widerstandes auch auf dem Gebiet des Steuerwesens herrsche: „Es sind die Schultern des Schwächsten, auf denen die Last der Steuern liegen bleibt, und hier ist der Nutzer jedenfalls der Schwächere und der Hauseigentümer der Stärkere.“[2]

Es ist sicher Cox recht zu geben, wenn er meint, daß die Tatsache allein, daß in der Regel nur der Nutzer der Realitäten über die Überlastung mit lokalen Steuern klage, noch kein Beweis dafür sei, daß er auch die Steuern im letzten Ende trage. Der Grund dafür liege wo anders. Jeder klage mehr über die Zahlungen, die er mit offenen Augen machen müsse, als über die Lasten, welche er nicht sieht. Daher würde der Nutzer, selbst wenn er bei Abschluß seines Vertrages die Steuern einkalkuliere, dennoch sich beklagen, „when the day comes round for paying the rate“.

Das ist sicher eine psychologisch richtige Beobachtung.

Gleichwohl haben die Tatsachen erwiesen, daß die Klagen der lokalen Steuerzahler nicht so unberechtigt waren.

---

[1] Siehe hierüber auch Row-Fogo a. a. O. S. 142.

[2] Lindemann a. a. O. S 275.

Bei objektiven Beurteilern besteht denn auch heute in England kein Zweifel mehr darüber, daß — zunächst soweit städtische Mieter in Betracht kommen — eine Überwälzung der Steuern auf den Eigentümer nur in den allerseltensten Fällen möglich ist.

Zu diesem Ergebnis führt auch eine Analyse der von der Royal Commission on Local Taxation von hervorragenden Sachverständigen eingeholten Gutachten, auf die wir bereits hinwiesen[1].

Auf den Inhalt der Gutachten auch nur im Auszuge einzugehen, ist natürlich im Rahmen dieser Arbeit ganz unmöglich; wir wollen uns lediglich darauf beschränken, den gemeinsamen Gedankengang, wie ihn Row Fogo auf Grund einer von Professor Edgeworth[2] herrührenden systematischen Zusammenstellung in seinem Buche[3] gebracht und weiter ausgebaut hat, hier wiederzugeben.

Dabei sind wir uns wohl bewußt, daß die Beweisführung ohne Zweifel durch die Kürzung an Überzeugungskraft einbüßen muß; aber es gilt hier nicht zu beweisen; denn das würde heißen ein Buch schreiben über das sehr schwierige Problem der Über- bzw. Abwälzungsfrage. Es besteht lediglich die Absicht, das Ergebnis der wissenschaftlichen Forschung aufzuzeigen, um eine Basis zur Weiterarbeit zu schaffen. Row-Fogo hat das Verdienst, die von der englischen Nationalökonomie im Sinne der klassischen Schule auf rein deduktivem Wege gefundenen „wirtschaftlichen Gesetze“ in ihrer Verwendbarkeit auf die Tatsachenwelt für den vorliegenden Fall nachgeprüft zu haben. Er kommt dabei — ohne im geringsten den Wert derartiger Forschung zu verkennen — zu mancherlei andern Resultaten.

Verschiedenartige Motive bestimmen das menschliche Handeln. Das „wirtschaftliche“ ist nur eines unter ihnen. Der „homo oeconomicus“ in Reinkultur, der der englischen theoretischen Forschung als Ausgangspunkt dient, ist in natura — glücklicherweise — nur selten zu finden.

Bagehot[4] spricht es klar aus:

„Political economists are not speaking of real men, but of

---

[1] Siehe Anm. 1 auf S. 111. Unter den Befragten befanden sich: Sir R. Giffen, die Professoren Sidgwick, Marshall, Bastable, Edgeworth, Mr. Cannan und andere.

[2] Economic Journal, June, September und Dezember 1900.

[3] Row-Fogo a. a. O. S. 106ff.

[4] Bagehot, Economic Studies S. 5.

imaginary ones: not of men as we see them, but of men as it is convenient for us to suppose they are."

Ferner sei darauf hingewiesen, daß der Umfang der Frage nach der „incidence of the rates" weit über das Maß dessen hinausgeht, was für das vorliegende Problem von Wichtigkeit ist, in dem dieser Begriff alle von einer Steuer ausgehenden wirtschaftlichen Wirkungen in sich schließt, deren Verfolgen ins Uferlose führt.

Es sind streng die beiden Fragen zu unterscheiden: Wer bezahlt in der Tat — entweder direkt oder auf dem Wege der Überwälzung — die Steuern, und zweitens: Welche wirtschaftlichen Wirkungen gehen von einer Steuer aus.

Die Beantwortung der letzteren wird über die Qualität der Steuer, ob gut oder schlecht, die der ersteren über ihre Gleichheit zu entscheiden haben. Dieses aber allein interessiert uns hier zunächst.

Die Betrachtung betrifft des weiteren nur die sog. „onerous rates", d. h. diejenigen Steuern, die für Zwecke erhoben werden, die dem Steuerzahler keinen unmittelbaren lokalen Vorteil bringen. Hierher gehören nach dem Schlußbericht der Commission on Local Taxation das Armenwesen, Polizei und Strafverfolgungen, Erziehungswesen und die Unterhaltung von Main Roads. Eine solche Trennung zwischen Aufgaben, die einen mehr nationalen Charakter tragen, und denen, die lediglich lokale Vorteile gewähren, wird naturgemäß nur allgemein zu machen sein, im Einzelfalle wird die Entscheidung oft auf Schwierigkeiten stoßen. Dessen ist sich auch die Kommission bewußt: „The distinction can not, it is true, be drawn with absolute logical precision."[1]

In Ansehung der Tatsache, daß die englische Lokalsteuer nicht als eine einheitliche Besteuerung des „Realbesitzes" zu betrachten ist, als welche sie vielfach aufgefaßt wird, ist eine Trennung zu machen nach Art der Benutzung des Realbesitzes, die, zumal für die Behandlung des vorliegenden Problems, unerläßlich ist. Dementsprechend ist zu unterscheiden:

1. Steuer auf die Nutzung von Wohnungen (Local Inhabited House Duty);

2. Steuer auf gewerblich benutzte Anwesen (Local Duty on Trade Premises);

---

[1] Final Report a. a. O. S. 12.

3. Steuer auf landwirtschaftlich benutzten Boden (Local Duty on Agricultural Land).

1. Steuer auf die Nutzung von Wohnungen.

Sofern eine solche Steuer, wie es bei der staatlichen „Inhabited house duty“ der Fall ist, über das ganze Land hin in gleichen Sätzen erboben wird, besteht kein Zweifel, daß sie ausschließlich von dem Nutzer, von dem sie erhoben, auch getragen wird.

Einige Äußerungen englischer Kenner mögen genügen:

G. H. Blunden[1]:

„The real incidence of this tax is normally and generally upon the occupier.“

Professor Bastable[2]:

„Broadly speaking this tax falls finally as well as immediately on the occupier.“

Schon Ricardo[3] sagt:

„Eine Steuer auf die Hausrente kann entweder den Wohnungsinhaber oder den Grundbesitzer oder endlich den Hausbesitzer treffen. Gewöhnlich kann man aber annehmen, daß die gesamte Steuer unmittelbar wie zuletzt vom Bewohner bezahlt wird.“

Diese Ansicht, die bei den Schriftstellern nach Ricardo zunächst keine Unterstützung fand, wurde zuerst wieder von Blunden (siehe oben) vertreten[4], ihr hat sich aber auch Seligmann in seinem Buche „The Shifting and Incidence of Taxation“ vollauf angeschlossen.

Die Theorie baut sich auf dem Gedanken auf, den auch Mill[5] ausgesprochen, daß die Steuer auf die Hausrente mit Bezug auf den Nutzer nichts anderes ist als eine Besteuerung des Einkommens, dessen Höhe nach einer bestimmten Art der Ausgaben, nämlich der Miete, gemessen wird.

Gewiß mögen von dieser Steuer wirtschaftliche Wirkungen auf den Grundbesitzer in Form verringerter Nachfrage nach Grund und Boden ausgehen, aber Edgeworth weist mit Recht darauf hin, daß dies nicht mehr als Überwälzung betrachtet werden kann:

---

[1] Royal Commission on Local Taxation C—9528 S. 189.

[2] Ebd. S. 141.

[3] David Ricardo, Grundsätze der Volkswirtschaft und Besteuerung, übersetzt von Thiele, Jena 1905, S. 199.

[4] Economic Review Oktober 1891.

[5] Principles of Political Economy (Peoples Edition) S. 503.

Was der Grundbesitzer durch die verringerte Nachfrage einbüßt, fließt nicht in die öffentlichen Kassen („what is lost by the ground landlords, is not gained by the Exchequer")[1].

Anders wie bei dieser staatlichen „Inhabited house duty" liegen die Verhältnisse nun aber bei der lokalen Besteuerung des Mieters[2]. Hier ergeben sich gewisse Komplikationen durch die Tatsache, daß die Steuersätze in den verschiedenen Bezirken variieren.

Rein theoretisch müßte sich demnach die Steuer auf den Nutzer, den Hausbesitzer und den Grundbesitzer nach Maßgabe des Einzelfalles verteilen, denn für den Nutzer liegt die Möglichkeit vor, seinen Wohnsitz dorthin zu verlegen, wo die Steuer geringer ist, sofern der Vermieter nicht den Mietpreis entsprechend ermäßigt.

Dabei ist vorausgesetzt, daß die beiden Bezirke überhaupt miteinander in Konkurrenz treten können. So würden niedrige Steuern in Devonshire, meint Professor Marshall[3], keine Anziehungskraft auf die Bewohner Londons ausüben. Des ferneren ist zu bedenken, daß der durch niedrigere Besteuerung entstehende pekuniäre Vorteil sehr wohl durch die Höhe der Umzugskosten illusorisch werden kann.

Angenommen, die Umzugskosten kämen einem zweijährigen Mietzins gleich, so berechnet Marshall, daß die Steuerdifferenz zwischen beiden Orten 2 sh per £ während einer Dauer von 30 Jahren betragen müsse, um diese zu decken.

Doch abgesehen von diesen die Wahrscheinlicheit eines Umzuges sehr einschränkenden Voraussetzungen, würde die Theorie nur dann ihre Wirkung haben, wenn die in Betracht kommenden Personen lediglich von wirtschaftlichen Motiven getrieben und genau über die jeweiligen Steuerverhältnisse orientiert wären.

Wie viele, so fragt Row-Fogo wohl nicht mit Unrecht, würden, selbst wenn zwei Orte von sonst völliger Gleichheit gefunden wären, lediglich pekuniärer Vorteile wegen, ihre Heimat, ihre Freunde und Verwandte verlassen?

Wenn man weiter erwägt, daß Berufspflicht, Broterwerb usf. den meisten Menschen die freie Wahl ihres Wohnortes einfach

---

[1] Royal Commission on Local Taxation C—9528 S. 131/32.

[2] Auf diesen Unterschied zuerst hingewiesen zu haben, ist das Verdienst von Dudley Baxter (Taxation of the United Kingdom).

[3] Royal Commission on Local Taxation C—9528 S. 119.

unmöglich macht, so scheint es außer Zweifel, daß auch die interlokalen Steuerdifferenzen dem Nutzer keine Gelegenheit zur Überwälzung der Steuern geben.

2. Steuer auf gewerblich benutzte Anwesen.

Hier tritt eine weitere Möglichkeit in den Kreis der Betrachtung, nämlich die Überwälzung auf den Konsumenten.

Zunächst interessiert die Frage, ob eine Überwälzung auf den Grundbesitzer wahrscheinlich ist.

Ganz allgemein gesprochen wäre denkbar, daß infolge der Steuer ein Steigen der Produktionskosten und damit des Warenpreises ein Sinken der Nachfrage nach Waren nach sich ziehen und in seinen letzten Konsequenzen auch eine nachteilige Wirkung auf den Grundbesitzer ausüben könnte.

Doch in diesem Falle kann von einer eigentlichen Überwälzung der Steuern nicht mehr die Rede sein.

Es treten aber doch in der Beurteilung des hier zu behandelnden Falles von zwei Seiten her Schwierigkeiten auf.

Einmal beruht dies — wie bei der lokalen Besteuerung der Wohnungsnutzung — in den interlokalen Differenzen der Steuersätze, dann aber auch in dem Umstand, daß der angewandte Besteuerungsmaßstab, nämlich der Miet- resp. Pachtwert des benutzten Anwesens, ein gänzlich unbrauchbares Kriterium für die Rentabilität des gewerblichen Unternehmens darstellt und dementsprechend die Besteuerung eine durchaus ungleiche ist.

Die Ausgleichungstendenz des Unternehmergewinns, deren Vorhandensein nicht zu bestreiten ist, die aber, worauf auch Philippovich[1] hinweist, in ihrer Verwirklichung auf mancherlei Hindernisse stößt, würde rein theoretisch darauf hinwirken, daß der betreffende Unternehmer sich von dem Teil der Steuern zu befreien sucht, der über das Durchschnittsmaß der Steuer hinausgeht. Gegenüber dem Besitzer der Realität wird dies aber nicht ausführbar sein, da für diesen eventuell die Möglichkeit besteht, einen andern Mieter zu finden, für den die auf der Realität lastende Steuer weniger drückend ist.

Würde sich daher wirklich der Steuerunterschied irgendwo so fühlbar machen, um in Richtung der Ausgleichungstendenz, analog

[1] E. v. Philoppovich, Grundriß der politischen Ökonomie, I. Bd. 7. Aufl., Tübingen 1908, S. 307.

obiger Theorie, wirksam zu werden und sich demnach in einer Steuerüberwälzung auslösen, so kann dies wohl nur gegenüber dem Konsumenten geschehen.

Row-Fogo meint aber, und darin ist ihm wohl beizustimmen, daß die Differenzen in der Besteuerung ungleichartiger Betriebe gleicher Rentabilität in praxi schwer faßbar sind und daher auch eine darauf sich gründende Wirkung regelmäßig ausbleiben wird.

Bei gleichartigen Betrieben nun können auch interlokale Unterschiede des Steuersatzes — soweit solche nicht infolge wachsender Nachfrage nach Mietobjekten und dementsprechender Steigerung der Mietpreise in den niedriger besteuerten Bezirken paralysiert werden — eine Überwälzung des den Durchschnitt übersteigenden Steuerbetrages auf den Besitzer der Realität hervorrufen, doch ist wohl zu bedenken, daß sehr viel schwerwiegendere Momente als die Höhe der jeweiligen Steuern für die Wahl des Standorts eines Unternehmers in Frage kommen.

Es darf daher zusammenfassend gesagt werden: Bis zur Höhe der durchschnittlichen Steuerbeträge ist der betreffende Geschäftsunternehmer der alleinige Träger der lokalen Steuern.

Dort, wo wirklich die Ausgleichungstendenz des Unternehmergewinns von einer Differentialbelastung her wirksam wird, kann sie nur eine Überwälzung auf den Konsumenten auslösen. Das aber wird, wie oben gezeigt, in praxi kaum je der Fall sein.

3. Steuer auf landwirtschaftlich genutzten Boden.

In landwirtschaftlichen Betrieben kommt die lokale Besteuerung, d. h. eine Steuer nach Maßgabe des jeweiligen Pachtwerts, in ihrer Wirkung einer Einkommensteuer am nächsten und wird im allgemeinen innerhalb der landwirtschaftlichen Pächter eine ziemlich gleichartige sein. Dagegen ist sie naturgemäß gegenüber andern Erwerbsarten eine relativ sehr viel höhere, da der Pachtwert im Verhältnis zum Gesamtertrag des Gutes sehr viel höher ist als in der Regel der Mietzins bei gewerblichen Unternehmungen gegenüber ihrem Gesamtertrage.

Diese Mehrbelastung im Vergleich zu andern Erwerbszweigen, die allerdings bei dem inkonstanten Verhältnis von Kapital und Arbeit durchaus nichts allgemein fest Fixierbares darstellt, muß nach der Theorie der Ausgleichungstendenz der Unternehmergewinne vom Pächter auf irgend eine Weise übergewälzt werden.

Da dieser aber in einem Freihandelsland mit den Preisen der

Auslandsmärkte zu konkurrieren hat, wird eine Überwälzung auf den Konsumenten nicht möglich sein. Es wird daher vielfach angenommen, daß — wenigstens bei Abschluß von Pachtverträgen — dieser Teil der Steuer auf den Grundbesitzer übergewälzt werden kann, was theoretisch auch unanfechtbar der Fall sein müßte.

Die Tatsachen indessen widersprechen dem.

So hat nach Row-Fogo das Agricultural Rates Act von 1896, für dessen Zustandekommen im übrigen die Pächter auch ihrerseits besonders agitiert haben, trotz der dadurch erfolgten Ermäßigung der Steuern des landwirtschaftlich genutzten Bodens, auf die Höhe der Grundrente keinen Einfluß ausgeübt, was wohl die natürliche Folge hätte sein müssen, wenn die Möglichkeit einer Steuerabwälzung bestand. Auch v. Kaufmann sagt mit Bezug auf das Agricultural Rates Act: „Vom steuerpolitischen Standpunkt aus betrachtet liegt darin das Eingeständnis, daß der Inhaber jedenfalls nicht in der Lage ist, die Steuer auf den Eigentümer abzuwälzen.“ [1]

Wenn in der Tat eine Überwälzung stattfinden würde, so könnte diese jedenfalls nur auf die reine Grundrente fallen, nicht also auf den Teil der Pacht, der die landesübliche Verzinsung des vom Grundbesitzer investierten fixen Kapitals darstellt, da diese ebenfalls unter der Wirkung der Ausgleichungstendenz stehend nicht unter den Durchschnittssatz sinken könnte.

Eine reine Grundrente aber, so meint Row-Fogo, wirft der landwirtschaftliche Boden in England überhaupt nicht mehr ab, kaum daß sich das investierte Kapital verzinse: „Land in England is not an instrument of production, but a luxury to the rich. There is no such thing as economic rent.“ . . . „At the present day it would be more correct to describe English Land as consisting of low-interest land and no-interest land.“ [2]

So darf man wohl die Behauptung aufstellen, daß die Lokalsteuer auch in der hier behandelten Form und damit zugleich sämtliche lokalen Steuern auf dem Nutzer (Occupier) lasten bleiben.

Bevor wir nun unter Verwendung des hier gefundenen Ergebnisses an eine Beurteilung des bestehenden Systems lokaler Besteuerung herantreten, erscheint es zweckmäßig festzustellen, welche gesetzliche Maßnahmen bis dato zur Erleichterung des Steuerdrucks getroffen worden sind.

[1] v. Kaufmann a. a. O. II S. 159.

[2] Row-Fogo a. a. O. S. 175/76.

III. Reformen.

Die Schilderung des einseitigen, noch heute innerhalb der Lokalverwaltung allein gültigen Besteuerungsmodus, besonders aber die vergleichenden Übersichten der Steuersätze und Steuerkapitalien werden die Unmöglichkeit stärkerer Inanspruchnahme der Lokalsteuerzahler auf dem Boden des bestehenden Systems und daher die Notwendigkeit der Erschließung anderer Einnahmequellen klar erwiesen haben.

Diese Erkenntnis läßt die seit langem bestehende und bis heute andauernde Unzufriedenheit in den Kreisen der lokalen Steuerzahler nicht nur begreiflich, sondern auch durchaus berechtigt erscheinen.

Der Staat hat denn auch seinerseits sich dieser Einsicht nicht verschließen können und die Klagen durch immer unfangreichere Bereitstellung von Staatsmitteln einzudämmen versucht.

„Wenige Fragen", so sagt E. W. Hamilton in seinem Berichte für die Royal Commission on Local Taxation, „haben seit der ersten Wahlreform die Aufmerksamkeit des Parlaments häufiger und anhaltender auf sich gelenkt als die der Lokalbesteuerung."

Bevor wir nun in concreto das praktische Ergebnis dieses parlamentarischen Interesses an der Hand eines kurzen Überblickes über die gesetzlichen Maßnahmen betrachten, mag hier zunächst versucht werden, die Hauptgedanken und Motive zu analysieren, wie sie sich in den mannigfaltigen für eine Reform der Lokalbesteuerung gemachten Vorschlägen widerspiegeln.

Es scheint uns, daß sich im großen und ganzen zwei von einander prinzipiell verschiedene Anschauungen deutlich erkennen lassen.

Die eine vertritt den Standpunkt, daß neben dem sog. Realvermögen (real property), das allein der Besteuerung unterfalle, auch gerechterweise das Personalvermögen (personal property) heranzuziehen sei.

Es wurde bereits früher darauf hingewiesen, daß der Wortlaut des für die Lokalbesteuerung grundlegenden Armengesetzes von 1601 Zweifel über die Absicht des Gesetzgebers nicht ausschließe. Ja, die neueren wirtschaftsgeschichtlichen Forschungen haben es sogar wahrscheinlich gemacht, daß die Lokalsteuer als eine allgemeine Einkommensteuer gedacht war.

Jedenfalls lag in der unklaren Fassung des Armengesetzes

eine Handhabe für die Anhänger einer steuerlichen Mitbelastung des personalen Vermögens, und die richterlichen Entscheidungen haben auch des öfteren in diesem Sinne erkannt.

Wir wissen aber bereits, daß eine lokale Besteuerung des personal property seit 1840 ein für allemal jede rechtliche Basis verloren hat.

Wie weit in anderer Form die Agitation der Mitbeteiligung des personal property an der Deckung des lokalen Bedarfes erfolgreich war, wird uns noch zu beschäftigen haben.

Zunächst aber wenden wir uns der zweiten Gruppe von Vorschlägen zu.

Was die Vertreter dieser Richtung betrifft, so liegt ihren Wünschen ein prinzipiell anderer Gedanke zugrunde.

Es ist hier nicht die alleinige Belastung des Realbesitzes als solchem, die als unzweckmäßig angefochten wird, sondern es ist die Art und Weise, in der dieses Ziel mittelst der Besteuerung des Nutzers bestimmter realer Güter verfolgt wird.

Die Vorschläge, die zur Abhilfe des Übelstandes gemacht wurden, sind zweierlei Art.

Einmal gingen sie dahin, eine Teilung der Steuerlast zwischen dem jeweiligen Nutzer (Occupier) und dem Grundeigentümer (Owner) die sog. „Division of rates“ herbeizuführen, ein Gedanke, der besonders auch vom Minister Goschen in seinem berühmt gewordenen Parlamentsantrage vom 2. Februar 1871 vertreten wurde.

Die andern wollten unabhängig von der auf dem Ertragswert basierten Besteuerung des Nutzers eine Heranziehung der Grundeigentümer auf der Basis des Kapitalwertes der Realitäten. Besonders die letzte Bewegung, die ja verhältnismäßig jungen Ursprungs ist, hat ganz neuerdings wieder in England, hauptsächlich ausgehend von London, besonders an Kraft gewonnen.

Ohne auf das ja sehr aktuelle Problem der Besteuerung der Grundwerte, besonders in der Form der Besteuerung des „unearned increment“ [1], die gerade in England in John Stuart Mill [2] wenn auch nicht ihren ersten, so doch zweifellos einen ihrer bekannte-

---

[1] Siehe hierüber auch Hallgarten a. a. O.

[2] John Stuart Mill spricht in seinen „Principles“ seine Ideen über das „unearned increment“ dahin aus, daß der Wertzuwachs dem Wachstum und Wohlstand der Bevölkerung zu verdanken sei. Er macht indessen keinen Unterschied zwischen städtischen und ländlichen Böden und gibt keinen Hinweis über die Berechnung des unverdienten — gegenüber dem verdienten — Wertzuwachs.

sten Vertreter gefunden hat, hier näher eingehen zu können, so sei nur erwähnt, daß der Gedanke in den verschiedensten Formen, besonders auch in Verbindung mit der Frage der Arbeiterwohnungen, immer wiedergekehrt ist.

Auch die Steuerkommission von 1896/1901 hat einen Separatbericht dieser Frage gewidmet und es sind im Anschluß daran eine ganze Reihe von Gesetzesvorschlägen an das Parlament gekommen, doch bisher — unseres Wissens — ohne greifbaren Erfolg.

In den vier aufeinander folgenden Jahren 1902 bis 1905 ist je ein Antrag zur Besteuerung des Grund und Bodens an das House of Commons gelangt. Zwei dieser Anträge haben nur eine, zwei noch eine zweite Lesung im Unterhause erlebt, um dann auch von der Tagesordnung zu verschwinden.

Allen diesen Anträgen lag in erster Linie der Gedanke zugrunde, den großen Mangel zu beseitigen, der in der Steuerfreiheit unbenutzten Grund und Bodens liegt und auf den wir an anderer Stelle gleichfalls hingewiesen haben, und damit vor allem auch in sozialem Interesse die Zurückhaltung baureifen Geländes von der Bebauung innerhalb des städtischen Umkreises zu erschweren; denn nur auf London, die Städte und städtischen Bezirke haben alle vier Anträge Bezug.

Die beiden ersten Entwürfe sahen eine Separatsteuer des Grund und Bodens vor. Als Basis sollte im ersten Entwurf die „site value“ [1], im zweiten die „Land value“ dienen, dementsprechend waren die Steuersätze hinsichtlich ihrer Maximalgrenze normiert. Die beiden letzten Entwürfe dagegen wollten nur eine Ausdehnung der gegenwärtigen Lokalsteuern auch auf unbenutzte Anwesen; aber auch hier sollte der Wert des Grund und Bodens die Basis der Besteuerung abgeben in der Absicht, vor allem auch baureifes und seinem Werte nach unzweckmäßig bebautes Gelände voll zur Steuer heranzuziehen.

Steuerpflichtig sollte in allen vier Fällen der Occupier bleiben mit der Berechtigung, beim Neuabschluß von Verträgen die auf den Grund und Boden veranlagten Summen [2] in Abzug zu bringen. Nicht benutztes Eigentum war von den rechtmäßigen Eigentümern zu versteuern.

---

[1] Unter „site value“ versteht man den Wert, den der Grund und Boden durch seine Lage als Baugrund besitzt bzw. die Rente, die er als solcher abwirft.

[2] Der erste Entwurf sah einen Abzug zur Hälfte, die drei andern in ganzer Höhe der bei Aschluß des Vertrages veranlagten Steuer vor.

Die Einhebung der Steuern war teils den bisher damit vertrauten Organen, teils den betreffenden städtischen Behörden sowie denjenigen der städtischen Distrikte zu übertragen.

Das Moment, das beiden der letztgenannten Vorschläge — die Teilung der Steuern zwischen Owner und Occupier einerseits und die Separatbesteuerung des Owners anderseits — gemeinsam ist, ist der Wunsch, auf dem Wege direkter Besteuerung eine Mitbeteiligung des Grundbesitzers an den lokalen Lasten zu erreichen. Gleichwohl verfolgen beide Vorschläge dennoch etwas verschiedene Zwecke. Während letzterer nämlich mehr dahin strebt, einen Beitrag aus dem Wertzuwachs, dem „increase of the value of sites", zu erhalten, geht ersterer hauptsächlich darauf aus, einen Teil der wachsenden Steuerlast auf die Schultern des Eigentümers überzuwälzen.

Wenn Adolf Wagner[1] in einer Broschüre gelegentlich der Befürwortung einer kommunalen Einkommensteuer sagt, „auch in England sieht man ein, daß die bloße Realbesteuerung der Lokalverwaltungen prinzipiell falsch und praktisch unhaltbar ist, und hat demgemäß immer mehr Abweichungen von ihr vorgenommen", so ist das ohne Zweifel nur so zu verstehen, als das Parlament in Berücksichtigung der Klagen der Steuerzahler auf dem Wege der Subvention gewisse Staatseingänge, die aus der Besteuerung des Personaleigentums herrühren, den Lokalbehörden überwiesen hat. Für das eigene Besteuerungsrecht der Lokalbehörden ist bisher von dem alten Prinzip nicht abgewichen worden.

Wenden wir uns nunmehr der Aufgabe zu, festzustellen, welche praktischen Ergebnisse die verschiedenen auf eine Reform der lokalen Steuerverhältnisse hinzielenden Bewegungen gehabt haben.

Zunächst ist da zu bemerken, und das ist durch die vorangegangene Darstellung ja schon vorweg genommen, daß eine durchgreifende Reform — etwa in Veränderung der durch das Armengesetz geschaffenen Grundlage der lokalen Besteuerung — nicht stattgefunden hat.

Aber es ist — und auch das ist ja bereits erwähnt — bisher auch der Gedanke einer direkten Mitbeteiligung des „Owner" an der Steuerlast prinzipiell nicht erfolgreich gewesen, es sei denn, daß man das Compounding System als eine Konzession in dieser Richtung auslegen wollte.

---

[1] Adolf Wagner, Die finanzielle Mitbeteiligung der Gemeinden an kulturellen Staatseinrichtungen, Jena 1904.

Anders steht es dagegen mit der ersterwähnten Gruppe von Vorschlägen, die das Personalvermögen mit zur Steuer heranziehen wollten.

Allerdings ist auch diese Bewegung nicht so stark und erfolgreich gewesen, einen direkten Einfluß auf die Besteuerungsprinzipien auszuüben, etwa in der Weise, daß man den Lokalbehörden weitere Einnahmequellen durch die Überlassung bestimmter das Personalvermögen erfassender Steuern erschloß, aber es hat sich dennoch ein indirekter Weg gefunden, den Gedanken praktisch zu verwerten.

Und das ist die staatliche Subvention resp. Dotation.

Will man daher feststellen, von welchem finanziellen Erfolge die fortgesetzte Agitation der Steuerzahler für eine Erleichterung ihrer Steuerlast begleitet war, so genügt ein Blick auf die Summe der Staatsbeiträge, die heute in der Tat einen recht stattlichen Einnahmeposten im Budget der Lokalbehörden ausmachen.

Sie betrugen für das Jahr 1905/06 rund 20 Millionen £ = 17,5 % der ordentlichen Einnahmen oder, wenn wir die Eingänge aus der eigenen Besteuerung der Lokalbehörden den staatlichen Zuschüssen gegenüber stellen: 25,4 %, wie aus der nebenstehenden Tabelle S. 129 oben hervorgeht.

Es zeigt sich hier auch das wachsende Verhältnis der Staatszuschüsse gegenüber den Steuereinnahmen.

Die prozentualen Verschiebungen sind besonders stark im Anschluß an die in den Jahren 1846, 1874/75, 1888/90 erfolgten gesetzlichen Maßnahmen.

Die gleiche Erscheinung einer steigenden Inanspruchnahme des Staatssäckels tritt aus der Tabelle S. 129 unten zu Tage, die die Durchschnittsbeträge der Lokalsteuern und Staatszuschüsse, berechnet pro £ des steuerbaren Reinertrags und auf den Kopf der Bevölkerung, aufweist.

Seit Mitte des vorigen Jahrhunderts wurde dieses System der Staatszuschüsse langsam immer weiter ausgebaut und ist schließlich das Mittel geworden, die von den Lokalsteuerzahlern ausgehende Bewegung vorübergehend immer wieder zum Schweigen zu bringen.

Die äußeren Anlässe zu den betreffenden Gesetzen sind mannigfacher Art, der innere Grund gleichwohl stets derselbe: eine gerechtere Verteilung der Lasten zu erreichen.

Daß diese nicht durch eine lokale Mitbelastung der Grundbesitzer (owner) herbeigeführt wurde, ist zweifellos auf den Wider-

Gesamteinnahmen der Lokalbehörden aus Lokalsteuern und Staatszuschüssen.

Jahr	Aus Lokalsteuern einschließlich solcher für Zwecke des Elementarunterrichts	Aus Staatszuschüssen (für den Elementarunterricht und andere Zwecke)	
		Grant gemäß Agricultural Rates Act 1896	Andere Staatszuschüsse
	%	%	%
1842/43	97	—	3
1852/53	95	—	5
1872/73	94	—	6
1875/76	91	—	9
1884/85	87,6	—	12,4
1889/90	80,9	—	19,1
1894/95	79,0	—	21,0
1899/1900	76,9	2,5	20,6
1901/02	78,7	2,3	19,0
1902/03	79,7	2,1	18,2
1903/04	77,2	1,9	20,9
1904/05	74,1	1,8	24,1
1905/06	74,6	1,7	23,7

England und Wales (ohne London)[1].

Jahr	Lokalsteuern		Staatszuschüsse	
	Durchschnittsbetrag		Durchschnittsbetrag	
	pro £ des steuerbaren Reinertrags	pro Kopf der Bevölkerung	pro £ des steuerbaren Reinertrags	pro Kopf der Bevölkerung
	sh d	£ sh d	sh d	sh d
1884/85	3 3,3	— 16 7	— 5,5	2 4,1
1889/90	3 4,5	— 16 7	—	—
1894/95	3 10,3	— 19 1	1 1,6	5 7,0
1899/1900	4 8,2	1 1 7	1 5,6	7 4,9
1900/01	4 9,5	1 2 6	—	—
1901/02	5 0,1	1 4 1	1 5,1	7 5,3
1902/03	5 3,2	1 5 8	1 5,1	7 6,3
1903/04	5 6,0	1 7 1	1 9,0	9 4,1
1904/05	5 8,0	1 8 5	2 1,4	11 5,6
1905/06	5 10,0	1 9 5	2 1,6	11 7,6

[1] Zusammengestellt aus den Local Taxation Returns (England und Wales), 1904/05 und 1905/06.

stand der im Parlament trotz aller Reformen doch immer machtvoll gebliebenen Klasse des „Landed Interest“ zurückzuführen, die, bei aller Anerkennung für ihre oft bewiesene Weitherzigkeit[1], hier doch wohl mehr von politischer Klugheit als von ihrem sozialen Gewissen geleitet, die vorhandenen Schäden zwar anerkannte und sie zu beseitigen gewillt war, aber dabei ihr persönliches Interesse geschickt zu wahren wußte.

Der Weg, auf dem eine staatliche Beitragspflicht statuiert wurde, war fast immer der gleiche: Gewisse lokale Verwaltungszweige wurden zu „nationalen Aufgaben“ gestempelt und daraus die Konsequenz gezogen, daß sie aus Staatsmitteln zu bestreiten seien.

Vielfach sollte auch durch die Bereitstellung solcher Zuschüsse erst die wirksame Durchführung vernachlässigter Zweige garantiert oder aber die Aufnahme neuer kultureller Aufgaben in den Kreis lokaler Verwaltungstätigkeit ermöglicht werden.

Dies war vor allem auch mit Bezug auf den Elementarunterricht der Fall, dessen Kosten heute zu über 50 % aus Staatsmitteln bestritten werden. Die starke Steigerung dieser Staatszuschüsse ist besonders auch durch das Education Act von 1902, über das wir an anderer Stelle bereits berichteten, erfolgt.

Am frühesten (bereits 1835) wurde die Strafrechtspflege nebst dem Strafvollzug als nationale Aufgaben erklärt und dementsprechend zunächst ein Betrag von £ 110000 auf die Staatskasse übernommen. Gesetze von 1839 und 1856 gewährten den Grafschaften und Städten Zuschüsse zur Haltung einer wirksamen Polizei, wobei auch der Gesichtspunkt maßgebend war, daß die Einrichtung der ehrenamtlichen Constables sich mit der Zeit als völlig unzulänglich erwiesen hatte.

Ein Teil der heutigen Subventionen, etwa $1\frac{1}{2}$—2 Millionen, fließt auch den Armenbehörden zu zum Zwecke der Armen-, Kranken- und Irrenpflege, wie für die allgemeinen Kosten der Verwaltung, und es ist interessant zu sehen, wie gerade auch bei der

[1] Auch Fürst Bismarck hat in einem Gespräch mit dem Fürsten Bülow über die konservative Partei diese Weitherzigkeit des Landed Interest anerkannt, wenn er sagte, „agrarisch müsse die konservative Partei bleiben und die tellurische Zucht dürfe sie nicht aufgeben. Im übrigen aber müsse die konservative Partei recht modern sein, recht weitherzig, wie sie es in England zum eigenen Nutzen und zum Nutzen des Landes gewesen sei“. (Etatsrede des Fürsten Bülow im Reichstag am 30. November 1907).

ersten Festsetzung einer staatlichen Beitragspflicht für diese Zwecke rein politische Verhältnisse den äußeren Anlaß gaben.

Die Aufhebung der Kornzölle 1846 nämlich veranlaßte die Regierung unter Robert Peel, die bis dahin, abgesehen von den beiden vorstehend berührten Verwaltungsgebieten (Rechtspflege und Sicherheitsdienst), hinsichtlich weiterer Subventionierung eine gewisse Zurückhaltung beobachtet hatte, selbst mit einem Vorschlage zwecks Übernahme der Kosten für die Armenkrankenpflege und Armenschullehrer etc. hervorzutreten, um damit den Steuerdruck für die landwirtschaftliche Bevölkerung zu mindern.

Es ist dies um so merkwürdiger, als Peel noch im Jahre vorher einem Antrage von Miles gegenüber, der in besonderem Interesse der landwirtschaftlichen Bevölkerung weitere Staatsbeiträge verlangte, darauf hinwies, daß die Übernahme der Kosten auf die Staatskasse nicht eigentlich dem Interesse der Landbevölkerung diene, denn die Verwaltungskosten würden zweifellos wachsen und je mehr der Staatskasse aufgebürdet würde, desto mehr hätten die Lokalsteuerzahler, die doch gleicherweise Staatssteuerzahler wären, dazu beizutragen[1].

Was die formale Seite der Staatsbeiträge anbetrifft, so sind diese bis zu dem großen Verwaltungsgesetz von 1888 im wesentlichen zweierlei Art und wurden auch äußerlich durch verschiedene Bezeichnungen unterschieden.

Es bestanden hier nämlich einmal die sog. „Treasury Subventions“, anderseits die „Grants in aid“.

Das jeweils Charakteristische ist, daß erstere, zu denen besonders auch die Zuschüsse für das Elementarschulwesen gehören, nach ganz bestimmten gesetzlich festgelegten Sätzen geleistet wurden, während letztere, die in der Hauptsache der Erleichterung der Lasten der Justiz-, Polizei-, Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung dienen, der jährlichen Votierung durch das Parlament bedurften.

Die erste Gruppe der Treasury Subventions wurde durch die im Anschluß an das Local Government Act von 1888 erfolgte Änderung im System der staatlichen Zuschußgewährung nicht berührt, wogegen die „Grants in aid“ in eine feste staatliche Dotierung der Lokalverwaltung aus den Erträgen bzw. Ertragsteilen bestimmter Staatssteuern verwandelt wurden.

---

[1] Royal Commission on Local Taxation. Memoranda chiefly relating to the Classification and Incidence of Imperial and Local Taxes, London 1899, S. 12.

Es war damit den lokalen Finanzen — das war wohl das Motiv des damaligen Schatzkanzlers Goschen — eine Einnahmequelle erschlossen, die mit dem wachsenden Bedarf im allgemeinen Schritt zu halten geeignet war, anderseits aber auch einer Verschwendungssucht der Lokalkörper in gewissem Umfange vorbeugte.

Zunächst wurde zum Ersatz der bisherigen „Grants in aid“ die Überweisung der Erträge aus den sog. „Local Taxation Licences“ [1] beschlossen, die für das Jahr 1888 auf rund 3 Millionen £ geschätzt wurden.

Es ergibt sich daher, wie nachstehende Tabelle zeigt, ein Überschuß von £ 400 000 gegenüber den bisher bewilligten „Grants in aid“, der der Entlastung des Lokalsteuerzahlers dienen sollte.

England und Wales.

Bis 1888/89 bewilligte und durch die „Licenses“ zu ersetzende „Grants in aid“	Betrag £
Für das Straßenwesen	250 000
Für Armenkrankenpflege und Gesundheitswesen	290 000
Für Kriminalgerichtsbarkeit	145 090
Für Unterhaltung der Polizei	1 430 000
Für Armen-Irrenpflege	485 000
Zusammen	2 600 000
Der dafür zu überweisende Ertrag der Licenses war zu schätzen auf	3 000 000

Die Überweisung der Beträge erfolgt aus dem bei der Bank von England gehaltenen „Local Taxation Account“ [2] an die einzelnen Grafschaften nach Maßgabe des jeweiligen Aufkommens.

Dieses neue System wurde noch im selben Jahre dahin erweitert, daß vier Fünftel von der Hälfte der Probate Duty (Testamentsbestätigungsabgaben) ebenfalls den Lokalkörpern zugeführt wurden.

Nach der 1894 erfolgten Aufhebung der Probate Duty trat an deren Stelle ein gleich großer Betrag von den aus den „personal

[1] Es sind dies Konzessionsgebühren für das Schankgewerbe, den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken, Tabakhandel, Pfandleihe, Auktionatoren, dann Jagd-Waffenscheingebühren und die Steuern für das Halten von Hunden, Wagen, männlichen Dienstboten und das Führen von Wappen.

[2] Siehe Wright und Hobhouse a. a. O. S. 133.

property“ herrührenden Teilen der Estate Duty (welche den Nettokapitalswert der gesamten Erbschaftsmasse in progressiver Weise erfaßt), und zwar wurde der zu überweisende Anteil auf $1\frac{1}{2}\%$ des jeweiligen Nettokapitalswertes, von welchem früher die Probate Duty zu zahlen gewesen wäre, fixiert.

Die Verteilung der Erbschaftssteuer auf die drei Teile des vereinigten Königreichs geschah nach dem Verhältnis von 80 : 11 : 9[1] und ihre Erträge waren für die allgemeine Erleichterung der Lokalsteuer ohne Hinweis auf besondere Spezialzwecke bestimmt.

Des weiteren erfolgte 1890 die Überweisung einer Zuschlagstaxe zur staatlichen Bier- und Alkoholsteuer von 3 d per Barrel Bier und 6 d per Gallone Spiritus [Local Taxation (customs and excise) Duties]. £ 300000 hieraus dienen zur Subvention des Polizeipensionsfonds[2], der Rest ist seit 1902 für Zwecke der „technical instruction“ zu verwenden. Die Verteilung auf die drei Königreiche erfolgt in der Höhe des jeweiligen Aufkommens.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß zur Durchführung des an anderer Stelle näher behandelten Agricultural Rates Act von 1896[3] eine weitere Überweisung aus den Erträgen der Estate Duty erfolgt, die sich für England auf jährlich rund £ 1330000 beläuft.

Betrachtet man das finanzielle Ergebnis, so ist zunächst mit Bezug auf die letzterwähnten Überweisungen aus bestimmten staatlichen Steuereinnahmen festzustellen, daß die Hoffnung, damit würde ein mit dem Wachsen der lokalen Bedürfnisse gleichmäßig steigender Einnahmeposten in die lokalen Budgets einziehen, unbedingt nur für die Beiträge aus den Lizenzabgaben in Erfüllung gegangen ist, während die Einnahmen aus der Erbschaftssteuer und aus den Getränkeabgaben ein sehr schwankendes Moment in den lokalen Haushalt brachten, das besonders stark in den Zuschüssen aus der Erbschaftssteuer in Erscheinung tritt, während anderseits die Erträge aus den Bier- und Branntweinsteuerzuschlägen eine Reihe von Jahren sogar hinter der vom Gesetz vorgesehenen

[1] D. h. in dem Verhältnis, in welchem jedes der drei Länder zu den gesamten öffentlichen Einkünften des Reiches beitrug.

[2] £ 150 000 gehen an die Grafschafts- und Stadtpolizeibehörden, £ 150 000 an die Commissioners der großstädtischen Polizei.

[3] Die zur Deckung des Steuerausfalls infolge des Tithe Rentcharge Act von 1899 von den Commissioners of Inland Revenue aus dem „Estate duty grant“ überwiesenen Beträge (1905/06: £ 139 382) werden direkt vom Local Taxation Account an die Steuererheber jeder Parish und Union abgeführt und erscheinen daher in den Local Taxation Returns durchweg unter „Public rates“.

Summe zurückblieben, wie auch aus der nachfolgenden Tabelle hervorgeht.

Für die Lokalverwaltungen von England und Wales (einschließlich London) bestimmte Staatssteuererträge in den verschiedenen Jahren in 1000 £[1].

	Rechnungsjahr endigend 31. März									
	1889	1890	1891	1892	1893	1894	1895	1896	1903	1906
1. Lizenzabgaben . .	—	2994	3037	3064	3105	3163	3178	3238	3672	3753
2. Getränkesteuerzuschläge .	—	—	876	945	928	928	900	951	1194	1116
3. Erbschaftssteuern . .	1128	1812	1931	2249	1918	1890	1712	1959	3518[2]	3612[2]
Zusammen	1128	4806	5844	6258	5951	5981	5790	6148	8384	8481

Immerhin ist rein finanziell betrachtet nicht zu leugnen, daß die staatliche Subventionierung eine allgemeine Stärkung der lokalen Finanzkraft bedeutet hat, ein absolutes Steigen der lokalen Steuern hat sie natürlich — wie ja früher gezeigt — nicht verhindern können.

Für die Entwicklung der Staatszuschüsse und ihre Zweckverwendung sei im übrigen noch auf die am Schluß beigegebenen Tabellen 13 und 14 verwiesen.

Die Grafschaften und Stadtgrafschaften führen für die ihnen aus dem Local Taxation Account zugehenden Überweisungen[3] einen besonderen „Exchequer Contribution Account", von dem die betreffenden Summen auf die verschiedenen Lokalbehörden bzw. die verschiedenen Konten der Grafschafts- und Stadtrechnung übergeleitet werden.

[1] Aus v. Kaufmann a. a. O. II S. 403 und Wright und Hobhouse a. a. O. S. 133.

[2] Einschließlich der auf Grund des Agricultural Rates Acts von 1896 bzw. 1901 bzw. 1905 überwiesenen Beträge.

[3] Es sind dies die für die Lokalverwaltung bestimmten Erträge der Staatssteuern mit Ausnahme der direkt (d. h. ohne Vermittlung der Grafschaften) an die einzelnen Verwaltungsorgane überwiesenen Teile.

IV. Kritische Schlussbetrachtung.

Betrachten wir den steuerlichen Teil unserer deutschen Kommunalbudgets, so begegnen wir dort einer Mehrheit ihrer Form und Art nach verschiedenartiger Steuern, einem „Steuerbukett", wie man es wohl bezeichnet hat. Einem Steuerbukett allerdings, das seiner Quantität und Qualität nach sehr voneinander abweicht.

Quantitative Unterschiede werden sich naturgemäß aus dem jeweiligen Bedarf, mehr noch aus der Höhe der für die Bedarfsdeckung anderweitig zur Verfügung stehenden Mittel ergeben. So werden Einnahmen aus eigenem Besitz oder eigenen Unternehmungen der Gemeinde naturgemäß die steuerliche Inanspruchnahme der Bevölkerung verringern usf.

Aber auch qualitative Differenzen machen die „Steuerbuketts" einander vielfach recht unähnlich. Während der Süden, besonders die Reichslande noch den Akzent auf die Verbrauchsbesteuerung (in Metz[1] 1903/04 noch 89 1/2 %) legen, spielte diese Art der Besteuerung in andern Teilen des Landes (Frankfurt a. M. 1903/04 nur noch 0,35 %) fast gar keine Rolle mehr. Hier lag vielmehr der Schwerpunkt auf der Einkommensteuer (in Frankfurt 61 1/2 %) oder (wie etwa in Altona mit 55,28 %) auf der Grund- und Gebäudesteuer, während in andern Gegenden wieder, etwa in München, eine ziemlich gleichmäßige Ausnutzung der verschiedenen Steuerarten der Fall ist. Im allgemeinen geht ja in den städtischen Bezirken die Tendenz nach einer stärkeren Ausbildung der Besteuerung des Gewerbebetriebes und des Realbesitzes und der ihm aus der öffentlichen Tätigkeit erwachsenden Vorteile und demgegenüber — schon infolge der Reichsgesetzgebung — in Richtung eines Abbaus der Verbrauchsbesteuerung. So ungleich nun auch die Inanspruchnahme der einzelnen Steuerarten ist, so besteht doch jedenfalls insofern eine Gleichheit, als wohl nirgends eine einzige Steuerart zur alleinigen Ausnutzung gelangt.

Ganz anders in England! Auf den ersten Blick scheint bei der verschiedenen Benennung der Steuern auch hier eine Mannigfaltigkeit der Besteuerung zu bestehen. Diesen Irrtum haben wir indessen schon abgelehnt.

Ebenso irrig ist aber anderseits die Annahme, daß es sich bei

---

[1] Nach dem Statistischen Jahrbuch deutscher Städte 1907.

der äußeren Gleichartigkeit der Besteuerung auch um eine einheitliche in ihrer Wirkung völlig gleiche Steuer handelte.

Die Besprechung der Überwälzungsfrage gab bereits Gelegenheit, auf den sehr verschiedenen Charakter der Steuer hinzuweisen, je nachdem sie den landwirtschaftlichen Boden, die Wohnung des Städters oder die Betriebsräume eines Gewerbetreibenden etc. trifft.

Und wenn man daher auch den Worten der Royal Commission on Local Taxation „the rating system in England and Wales is a very simple form of Taxation in so far as all rates are levied in respect of immovable property" beistimmen kann, so kann man dies noch mehr mit Bezug auf die diesem Wort folgende Einschränkung, daß nämlich gleichwohl beträchtliche Komplikationen aus der Verschiedenheit der Bezirke, über die sich die Besteuerung jeweilig erstreckt, und aus der nach der Natur des steuerbaren Realbesitzes sehr ungleichen Belastung resultieren.

Schon der Versuch einer das Wesen möglichst genau kennzeichnenden Benennung der Steuer stößt auf Schwierigkeiten.

Ganz abzulehnen ist natürlich die Charakterisierung der englischen Lokalsteuer als „einer Besteuerung des Realbesitzes"; ja man darf v. Kaufmann[1] recht geben, wenn er selbst die Wagnersche Definition, „Besteuerung des sichtbaren Realbesitzes beim Benutzer", für nicht zweckmäßig hält. v. Kaufmann weist unseres Erachtens mit Recht — jedenfalls soweit die heutige Form und Wirkung der Lokalsteuer in Betracht kommt — darauf hin, daß das Subjekt, nämlich der Nutzer (Occupier) dem Objekt gegenüber viel mehr in den Vordergrund tritt als bei den Realsteuern anderer Länder. Die Steuer haftet an dem Objekt weder in der Weise, daß der Eigentümer in Fällen der Nichtbenutzung des Realbesitzes an Stelle des fehlenden Occupiers steuerpflichtig wäre, noch insofern, daß ein Nutzer etwa für schuldig gebliebene Steuern seines Vorgängers aufzukommen habe. Daran ändert auch die Einrichtung des Compounding System, wie wir an seiner Stelle nachwiesen, nichts.

Die prinzipielle Nichtverpflichtung des Owners kommt hier deutlich genug in dem ihm gewährten Steuerabzug zum Ausdruck.

Das Ergebnis historischer Forschung hat die Absicht des Gesetzgebers, unter Hereinziehung der Steuerpflicht des Einwohners (inhabitant) und der beabsichtigten Basierung der Steuer auf die Leistungsfähigkeit (ability) eine allgemeine Einkommensteuer zu

[1] v. Kaufmann a. a. O. II S. 132.

schaffen, klar erwiesen. Die durch Nichtbesteuerung des Einwohners als solchem vor drei Jahrhunderten unwesentliche Abweichung von diesem Prinzip hat im Laufe der Zeit den Charakter der Steuer infolge wirtschaftlicher und sozialer Umwälzungen größten Kalibers ganz gewaltig geändert. Die Basis der Besteuerung — der Nutzwert gewisser Realitäten —, die vor drei Jahrhunderten kein schlechter Maßstab für eine allgemeine Einkommensteuer gewesen sein mag, ist heute natürlich völlig unbrauchbar geworden. Eine Steuer aber, die sich auf dem für die Beurteilung der individuellen Steuerkraft völlig ungeeigneten Kriterium der Miete bzw. Pacht, also einem privatwirtschaftlichen Ausgabeposten aufbaut, kann schlechterdings nicht mehr als Einkommensteuer bezeichnet werden.

Schon aus diesen wenigen Erwägungen geht hervor, daß zwar von einer „simple form of taxation“ hinsichtlich der Gleichförmigkeit des Subjekts und Objekts in aller lokalen Steuerbelastung gesprochen werden darf, daß aber diese äußerliche Einfachheit in der Form der Steuer keineswegs bei einer Analyse ihres inneren Wesens sich wiederfindet.

Es wird zwar der voraussichtliche Ertragswert bestimmten Realbesitzes der Steuerschätzung zugrunde gelegt, aber von einer Ertragssteuer kann darum nicht die Rede sein.

Nicht der Empfänger der Miete und Pacht ist ja der Steuerpflichtige, sondern in den weitaus meisten Fällen derjenige, dem die Zahlung der Miete oder Pacht als Entgelt für eines der wichtigsten Lebensbedürfnisse oder Erwerbsmittel obliegt. Hier wandelt sich die Ertragssteuer ohne Zweifel in eine Aufwandsteuer und diese Benennung würde dem eigentlichen Charakter der Steuer wohl am ehesten gerecht. Aber völlig erschöpft sich auch hierin noch nicht ihr Wesen. Um dieses ganz zum Ausdruck zu bringen, können wir daher einer kurzen Definition nicht entbehren.

Eine solche gibt v. Kaufmann in folgender, unseres Erachtens gut gewählter Form: „Besteuerung der Inhaber sichtbaren Realbesitzes innerhalb einer Parish nach Maßgabe des Jahresertragswerts dieses Besitzes.“

Dabei ist unter „Inhaber“ der von uns als Nutzer bezeichnete „Occupier“ zu verstehen und stets im Auge zu behalten, daß der Begriff des „Realbesitzes“ dabei wesentlich weiter zu fassen ist als dies in andern Ländern üblich, indem hierunter bekanntlich auch Zehntengefälle jeglicher Art, wie auch beispielsweise die Leitungen der Telephon- und Telegraphenanlagen und dgl. fallen.

Den Zusatz „innerhalb einer Parish“ hält v. Kaufmann wohl mit Recht für notwendig, um den Charakter der englischen Lokalsteuer als Repartitionssteuer zum Ausdruck zu bringen.

Die Schwierigkeiten, die sich einer scharfen und kurzen Charakteristik der englischen Lokalsteuer entgegenstellen, sind nicht nur rein äußerlich-terminologische. Sie sind begründet in dem inneren Wesen der Steuer selbst, in ihren Schwächen und Mängeln, auf die wir schon mehrfach hinzuweisen Gelegenheit hatten. Hier mag das Wichtigste nochmals kurz zusammengefaßt sein.

Wenn es überhaupt zweckmäßig ist, die lokale Besteuerung allein auf einer Realsteuer aufzubauen, eine Frage, deren Beantwortung wir uns noch vorbehalten, so kann jedenfalls eine solche doch immer nur dann berechtigt sein, wenn sie den Eigentümer der Realitäten, und nicht ihren Nutzer trifft.

Die englische Lokalsteuer aber ruht auf dem Nutzer der Realitäten und — wie wir gezeigt haben — bleibt sie auch in den weitaus meisten Fällen an ihm haften. Dieser Nutzer ist aber mit dem Eigentümer kaum jemals identisch. Es ist gewiß nicht zu leugnen, daß bei der Eigenart und Verschiedenheit der englischen Pachtverhältnisse besondere Schwierigkeiten bestehen, generell festzustellen, ob immer dem Grundbesitzer (oder etwa auch dem Hausbesitzer oder sonst wem) die Vorteile aus den Ausgaben der Lokalbehörden ausschließlich oder doch vorwiegend zu gute kommen, um damit auch den Zweck zu erreichen, der als Hauptgrund für die Realbesteuerung gerade als lokale Steuer angeführt zu werden pflegt, nämlich eine Beziehung herzustellen zwischen den Aufwendungen der Lokalbehörden und denen, die hieraus die besonderen Vorteile ziehen.

Lange, ja vielfach sehr lange und ewige Pachtverträge, anderseits die häufige Bedingung, daß das Land mit allem, was darauf steht, nach Ablauf der Pacht an den ursprünglichen Grundbesitzer zurückfällt, das Bestehen von oft vielen Zwischengliedern zwischen Grundbesitzer und Mieter, alles dies kompliziert ohne Zweifel die glatte Beantwortung dieser Frage. Unüberwindlich sollten indessen diese Schwierigkeiten bei einigem guten Willen kaum sein, sie deuten in erster Linie auf die eventuelle Notwendigkeit lokaler Differenzierungen je nach dem Vorwiegen dieses oder jenes Pachtsystems und der entsprechenden Verteilung lokaler Lasten hin.

So, wie die Sache heute liegt, widerspricht die lokale Steuer in der großen Mehrzahl der Fälle wohl fast allen gesunden Grund-

sätzen der Besteuerung. Wir haben bereits auf die große Ungleichheit hingewiesen, die die Besteuerung des Nutzers mit sich bringt, je nach der Bedeutung, die der Besteuerungsmaßstab, nämlich der Miet- oder Pachtwert der Realität, im Budget des Besteuerten hat. Wir haben gezeigt, wie groß die Differenzen zwischen den agraren und den übrigen Steuerzahlern, wie groß aber auch selbst die Unterschiede zwischen den einzelnen industriellen und gewerblichen Berufszweigen naturgemäß sein müssen. Einen wieviel größeren Prozentsatz nimmt die Mietausgabe im Budget des Arbeiters, einen wieviel kleineren im Budget des Reichen ein! Man hat wohl mit Recht gesagt, daß die nachteiligen Folgen einer Mietsteuer, als der Besteuerung eines der wichtigsten „Konsumartikel", am schwersten den besser situierten Arbeiter drücken, der gezwungen sei, seinen Wohnungsaufwand auf Kosten der Moral und Gesundheit herabzusetzen. Bei dem ganz Armen, so fügt man etwas bitter hinzu, sei dies überhaupt nicht mehr möglich!

Es liegt gerade in der hier geschilderten Ungleichheit der individuellen Steuerbelastung auch gleichzeitig die Unmöglichkeit, eine Abstufung der Steuersätze eintreten zu lassen. Das ist ohne Zweifel ein weiteres schwerwiegendes Bedenken, das gegen eine Besteuerung vorzubringen ist, auf der die Mittelbeschaffung zur Befriedigung umfangreicher sanitärer und sozialer Aufgaben zum großen Teile zu ruhen hat.

Durch das sog. Compounding System hat man, wie wir an anderer Stelle sahen, für die Bewohner städtischer Massenquartiere (allerdings auch fast für alle Etagenbewohner) diesem offenbaren Mangel die größten Härten zu nehmen gesucht, aber das scheint uns — solange nicht an Stelle dieser lokalfakultativen Einrichtung die prinzipielle Steuerpflicht des „Owners" überhaupt allgemein erklärt ist — doch von sehr zweifelhaftem Werte zu sein. Bis dahin wird sich das Prinzip des geringsten Widerstandes sicherlich weiter wirksam zeigen und die Steuer, wenn auch nicht direkt, so in letzter Linie im gesteigerten Mietwert vom Nutzer aufzubringen sein.

Eine weitere Ungleichheit in der steuerlichen Belastung hat im folgenden ihren Grund: Durch die den verschiedenen Behörden zustehende Befugnis der Steuereinschätzung (Union, Grafschaft, Stadt) entstehen trotz Zugrundelegung des gleichen Kriteriums nicht unwesentliche Differenzen in der Besteuerungsbasis. Diese beruht bekanntlich in einer Schätzung des Miet- resp. Pachtwertes (nicht in der tatsächlich gezahlten Miete oder Pacht) und ist dem-

zufolge, sowie auch auf Grund sehr ungleicher Abzüge von Bruttoertragswert, etwas durchaus variables.

Die Aufbringung der Armenlast als der früher drückendsten lokalen Steuer hat schon frühzeitig zur Vergrößerung der ursprünglich parochialen Verwaltungsbezirke geführt, um so einen Ausgleich in dem lokal sehr verschiedenen Verhältnis zwischen Steuerkraft und Ausgabenhöhe herbeizuführen.

Besonders fühlbar sind natürlich in dieser Hinsicht die Überschneidungen der verschiedenen Verwaltungs- und Steuerbehörden und die dadurch entstehende sehr ungleiche Belastung der verschiedenen Teile innerhalb der größeren städtischen Gemeinwesen.

Das hat denn auch den Wunsch nach Konsolidierung der Einzelsteuern hervorgerufen und vielfach — so vor allem in London — zu dem Versuch einer möglichsten Egalisierung des Steuerdruckes (Equalisation of Rates) geführt.

Bezüglich der Erhebungskosten ist es ja selbstverständlich, daß jede Vereinheitlichung des Steuermechanismus, der auch im sonstigen Interesse der Steuerzahler wünschenswert und wohl denkbar ist, nur zu deren Verringerung beitragen könnte.

Der englische Konservativismus scheint sich mit einer gründlichen, tiefgreifenden Reform, die mit altehrwürdigen Überbleibseln verflossener Zeiten aufräumt, nicht befreunden zu können. Das ist zu verstehen, aber vielleicht auch nur zu verstehen, wenn man erwägt, wie tiefgründig dieser Hang an alten Formen in breiten Schichten des englischen Volkes wurzelt.

Die breite Welle des Zeitenstromes ist zwar keineswegs spurlos an dem Gebäude der englischen Lokalverwaltung vorbeigerauscht, das beweist ein Überblick über ihren Werdegang, wie ihn die ersten Paragraphen dieser Arbeit zu geben versuchten. Aber sie hat doch bisher nicht vermocht, das Alte restlos hinwegzuspülen. So ist vor allem die englische Lokalsteuer in ihren Fundamenten und ihrer äußeren Struktur als eine Reminiszenz an das agrare England stehen geblieben und wird vielleicht auch noch länger standhalten. Inzwischen hat man im Innern mit dem Neubau rüstig begonnen.

Wir haben bereits eine Reihe von Bedenken gegen das bestehende englische Lokalsteuersystem vorgebracht, die im Prinzip sich vor allem gegen eine Realbesteuerung richten, die, wie es in England der Fall, den Nutzer und nicht den Eigentümer der Realität trifft.

Die Frage dagegen, ob es angängig oder gar wünschenswert ist, den Realbesitz als solchen zum alleinigen Träger der lokalen Steuerlast zu machen, bleibt noch zu beantworten.

Sie ist unseres Erachtens rundweg zu verneinen, und besonders zu verneinen mit Rücksicht auf die spezifisch englischen Verhältnisse. Hier hat sich der Aufgabenkreis — das haben wir im zweiten Teile dieser Arbeit darzulegen versucht — weit über das durch die örtlichen Grenzen gesteckte Maß gedehnt und vieles ist der Verwaltung lokaler Verbände überantwortet, was dem Gemeininteresse des Gesamtvolkes zu dienen hat.

Diese Tatsache hat denn auch in England Veranlassung gegeben zu dem Versuch einer begrifflichen Trennung „nationaler“ und „lokaler“ Aufgaben und dementsprechend zu einer Unterscheidung zwischen „onerous“ und „beneficial rates“.

Mit Bezug auf die Aufgaben ist es ohne weiteres klar, daß eine solche Trennung niemals eine absolute, sondern stets nur eine approximative sein kann, müssen doch die Grenzen in praxi stets sehr flüssig bleiben.

Das stets im Auge haltend ist aber eine Unterscheidung zwischen „onerous“ und „beneficial rates“ auch natürlich nur in dem englischen Lokalsteuersystem denkbar, wo trotz dem Streben nach Konsolidierung der Einzelsteuern und Umwandlung derselben in allgemeine Steuern der ursprüngliche Charakter von Zwecksteuern und Zweckbehörden immer noch nicht ganz verloren gegangen ist.

Der Gedanke ist nun, daß die Staatsaufgaben nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit (ability to pay), Lokalaufgaben nach dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung zu decken seien.

Dementsprechend wäre für letztere das Bestehen des Systems der Lokalbesteuerung im Prinzip beizubehalten und nur in Einzelheiten dem geforderten Grundsatze möglichst anzupassen, für erstere aber seien Staatsmittel zur Verfügung zu stellen, da in der Lokalbesteuerung das Prinzip der Leistungsfähigkeit nicht zum Ausdruck komme.

Auf diese Gedankengänge sind alle bisherigen Reformen zu reduzieren. Sie richten sich nie gegen das der Lokalsteuer zugrunde liegende Prinzip, sondern sie gehen vor allem in der Gewährung staatlicher Dotationen und Subventionen unter Anerkennung der Unzulänglichkeit bestehender Verhältnisse auf die Erfüllung der vorstehend gekennzeichneten und als richtig präsumierten Grundsätze.

In zwei Teile zerfällt so naturgemäß das bisher geleistete Reformwerk: Die Kosten als „national“ erkannter Ausgaben[1] durch Gewährung von Staatszuschüssen nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit aufzubringen und anderseits das Prinzip der Leistung und Gegenleistung im Rahmen des bestehenden lokalen Steuersystems durch differentielle Besteuerung möglichst zur Durchführung zu bringen.

Wir haben beide Teile, die oft Hand in Hand gehen, an verschiedenen Stellen der vorliegenden Arbeit, vor allem im letzten Abschnitt „Reformen“ bereits eingehender behandelt, so daß es nicht notwendig ist, hier nochmals auf Einzelheiten einzugehen.

Wir wollen nur noch einiges Kritische beibringen.

Es ist ohne Zweifel nicht zu verkennen, daß in den geschilderten steuerpolitischen Grundsätzen ein durchaus berechtigter Kern steckt, nur fragt sich, ob der Weg, auf dem sie durchzuführen versucht werden, der richtige und zweckmäßige ist.

Die lokalen, zumal die städtischen Budgets enthalten allerorts eine große Reihe von Posten, deren Zwecke den lokal Interessierten im besonderen Maße zu gute kommen und deren Kosten daher auch zweckmäßig von diesen zu tragen sind. Wer aber sind diese lokal Interessierten? Gewiß sind in weiterem Sinne zunächst alle Einwohner der örtlichen Gemeinschaften in mehr oder weniger hohem Grade Nutznießer der von der Gesamtheit für lokale Interessen gemachten Ausgaben, aber in letzter Linie sind es doch wohl die Grundbesitzer vor allem, die in Form erhöhter Grundrenten die Vorteile dieser öffentlichen Ausgaben einheimsen.

Sie in besonderem Maße heranzuziehen, scheint durchaus gerechtfertigt.

Das aber ist — wie wir wissen — im System der englischen Lokalbesteuerung sozusagen überhaupt nicht der Fall und ihrem ganzen Wesen nach auch kaum möglich. Gerade die Grundbesitzer gehen hier fast völlig frei aus, wobei allerdings nicht verkannt werden soll, daß kraft der englischen Pachtverhältnisse die spezielle Bevorteilung der Grundbesitzer als solcher, wie wir an anderer Stelle schon sagten, nicht mit solch absoluter Klarheit und handgreiflicher Unmittelbarkeit zu Tage tritt.

Somit kann der — wenn man so sagen will — positive Teil des einen Grundgedankens, wonach die Deckung der rein lokalen

[1] Das sind vor allem Armenpflege, Polizei, Strafrechtspflege, Chausseen und Brücken, sowie das Schulwesen.

Aufgaben nach dem Prinzip der Leistung und Gegenleistung aufzubringen sei, unseres Erachtens im System der Lokalbesteuerung keine, oder zum mindesten nur eine völlig ungenügende Berücksichtigung finden.

Nun zu dem negativen Teile. Die einzelnen der englischen Lokalbesteuerung unterworfenen Realitäten resp. nach dem Modus der englischen Lokalsteuer deren jeweilige Nutzer, haben ohne Zweifel von gewissen Ausgaben verschiedener sie überschattender Verwaltungsbehörden sehr ungleiche Vorteile, so etwa der landwirtschaftlich genutzte Boden gegenüber dem städtischen Realbesitz aus den Ausgaben der Sanitätsbehörden.

Dieser unverkennbar richtigen Erwägung hat die englische Gesetzgebung, wir wir wissen, z. B. im Public Health Act von 1875 durch eine Differenzierung in der Steuerpflicht Rechnung getragen und sie war dazu besonders imstande, als der Zweckcharakter der englischen Lokalsteuer noch vielfach durchaus klar zu Tage tritt.

Aus ähnlichen Motiven sind — wenigstens zum Teil — auch die beiden großen Gesetze — das Agricultural Rates Act von 1896 und das Tithe Rentcharge Act von 1899 — hervorgegangen, die der Landwirtschaft und der Geistlichkeit der anglikanischen Kirche (hinsichtlich des Zehnteinkommens) erhebliche Steuererleichterung brachten. Zwar haben hier auch andere Momente mitgewirkt. Die unzweifelhaft schwierige Lage der englischen Berufslandwirte schien in wirtschaftspolitischem Interesse gerade die Steuererleichterung dieses Standes zu fordern, der mit einer auf dem Nutzwert aufgebauten Steuer — wie wir ja an anderer Stelle ausführten — besonders hart getroffen wird.

Das mag vom Standpunkt ausgleichender Gerechtigkeit eine richtige Forderung sein, wenn damit auch der Entwicklungsprozeß nicht gehemmt, höchstens verlangsamt und das Absterben sanfter gestaltet werden kann.

Jedenfalls kann man sagen, daß die Gesetzgebung bemüht war, die in dem verschiedenen Charakter der Realitäten begründeten Ungleichheiten zu nivellieren, daß indessen für die Durchführung des Prinzips der Leistung und Gegenleistung im Rahmen des bestehenden Systems, wenn überhaupt, so nur wenig Raum vorhanden ist.

Wie hat man aber nun dem andern Grundsatz, demzufolge die Mittel für nationale Aufgaben nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit aufzubringen sind, gerecht zu werden versucht?

Wir wissen bereits, daß dies auf dem Wege staatlicher Zuschüsse an die Lokalverwaltungen geschehen ist. Diese rühren aus den bekanntlich zum weitaus größten Teil aus Steuern bestehenden Staatseinnahmen her, bei denen das Prinzip der Leistungsfähigkeit als Maßstab der Besteuerung in umfangreicher Weise zur Anwendung kommt.

Es sind zwei Arten von Staatszuschüssen zu unterscheiden.

Solche, die aus der Staatskasse nach irgendwelchen Berechnungskriterien den Lokalbehörden zur Subventionierung bestimmter „nationaler" Aufgaben direkt überwiesen werden, und anderseits ganz bestimmte Steuereinnahmen des Staates, die auf dem Wege nach der Staatskasse abgefangen und durch besondere Kanäle (Local Taxation Account) den Lokalbehörden durch Vermittlung der Grafschaften zugeleitet werden.

Ausgehend von der falschen, wie es aber scheint sehr fest gewurzelten Annahme, daß die Lokalsteuer auf dem Realbesitz laste, hat man bei der Wahl der zur Überführung an die Lokalbehörden designierten Steuern solche bevorzugt, deren Erträge aus dem „Personalvermögen" (so bei der Erbschaftssteuer) herrühren und das als besonders wichtig stets betont.

Es hat eine derartige Unterscheidung naturgemäß, solange die betreffenden Steuern nicht völlig den Lokalkörpern zur Ausnutzung überwiesen werden können, und das scheint in der Tat mit Rücksicht auf eine gerechte Lastenverteilung unzweckmäßig, in jedem Falle nur eine rein formale Bedeutung. Überhaupt hat das System dieser sog. „assigned revenues", d. h. die Auswahl bestimmter Staatserträge zur Überweisung an die Lokalbehörden durch Hineintragen eines schwankenden Moments in den lokalen Haushalt, wie wir es an anderer Stelle schon betonten, eher Nachteile als Vorteile. Hamilton und Murray betonen auch die Zwecklosigkeit derartiger Maßnahmen, wenn sie in ihrem Spezialbericht für die Steuerkommission 1896/1901 berichten: „A State provision towards local services is either a right charge or a wrong charge; and if, as we contend, it is a right charge in the case of such services as are national and not a compassionate grant of the taxpayer to the ratepayer, it should fall on all taxpayers . . . In short, the relief given should be a contribution from the whole community in its corporate capacity and not from any special class of taxpayers."

Die genannten Mitglieder der letzten großen Steuerkommission

treten an Stelle des bestehenden staatlichen Subventionssystems für die direkte Überweisung bestimmter, in ihrer Höhe von 10 zu 10 Jahren festzulegender und auf 50 % der Kosten nationaler Aufgaben berechneter Beträge aus der Staatskasse an die Lokalbehörden ein.

Das ist, wenn man überhaupt die Zweckmäßigkeit staatlicher Beiträge zu den der lokalen Selbstverwaltung überlassenen Aufgaben bejaht, wohl als ein beachtenswerter Vorschlag zu betrachten.

Einmal enthält er eine gewisse Berücksichtigung der Bedenken, die im Subventionssystem an sich liegen, indem er nämlich die Verantwortlichkeit für die Beschaffung der erforderlichen Mittel — durch nur teilweise Inanspruchnahme des Staates — von der Verwaltung der betreffenden Aufgaben nicht ganz trennen will. Ferner aber sucht er durch die Fixierung der Staatszuschüsse den Lokalbehörden eine solidere Basis für ihre Kalkulationen zu schaffen.

Damit wäre für 50 % der Ausgaben für nationale Aufgaben eine unter gewissen Voraussetzungen zweckmäßige Art der Deckung gefunden. Was aber bezüglich der andern 50 %? Hier vermögen wir nicht den Vorschlägen der Herren Hamilton und Murray zu folgen, die, wenn auch unter Berücksichtigung gewisser Ungleichheiten in der Besteuerung, die Mittel hierfür durch die im Prinzip unveränderte Lokalsteuer aufbringen wollen.

Unseres Erachtens scheint die staatliche Zuschußwirtschaft zumal in dem Umfange, den sie in England erreicht, für eine gesunde Selbstverwaltung nicht unbeträchtliche Bedenken in sich zu schließen. Nicht aus finanzpolitischen, sondern nur aus den allgemein politischen Gründen einer Gewinnung staatlichen Einflusses auf die Gebarung lokaler Selbstverwaltungen, zu dem ja bekanntlich im Rahmen des englischen Rechtes anderweitig nur wenig Raum gelassen ist, gewinnt ein solches System eine gewisse Berechtigung.

Und das dürfte neben andern im Wesen des englischen Konservativismus beruhenden Motiven der Grund der Einführung und, wie die neuesten parlamentarischen Verhandlungen über die Schaffung neuer Staatseinnahmen beweisen, auch der weiteren Beibehaltung dieses Systems sein. Der Schatzkanzler äußerte sich in der Unterhausdebatte vom 4. Mai 1909 in dieser Beziehung ganz klar, wenn er in seiner Begründung der Notwendigkeit neuer Mittel für Flottenzwecke und vor allem auch für die Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben hinzufügte: „I hope some of the money

will be available for relief of local rates, wich I fully acknowledge to be a real and pressing grievance, hindering the best kind of municipal enterprise."

Allerdings war ein solches Versprechen wohl auch besonders nötig, als durch die in Aussicht genommene Reichswertzuwachssteuer gerade ein für lokale Steuerzwecke besonders geeignetes Objekt der Ausbeutung durch die Lokalbehörden entzogen wird.

Damit ist die Aussicht auf eine gründliche Reform der Lokalbesteuerung, die doch wohl nur eine Frage der Zeit sein dürfte, fürs erste wieder in weitere Ferne gerückt, zumal, was nicht verkannt werden soll, eine lokale Mitbenutzung der allgemeinen Einkommensteuer — als einer ohne Zweifel auch für die großen kulturellen und sozialen Aufgaben des kommunalen Verbandes besonders geeigneten Steuer — in dem bestehenden englischen System nicht angängig und erst eine völlige Änderung der staatlichen Einkommensbesteuerung voraussetzen würde.

Die englische Einkommensteuer erfaßt bekanntlich in fünf verschiedenen Gruppen (Schedules) die große Masse des Einkommens an der Quelle, d. h. dort, wo die einzelnen Einkommensteile erzeugt, nicht wo sie empfangen und genossen werden. Eine auf diesem Wege erlangte Steuerbasis gibt wohl Auskunft über die Höhe der verschiedenen Einkommensquellen, nicht aber über die Höhe der Individualeinkommen. Sie muß daher für Zwecke der lokalen Mitbenutzung völlig unbrauchbar sein, denn sie gibt keine Möglichkeit an die Hand, das Gemeindemitglied nach seiner individuellen Leistungsfähigkeit zur Steuer heranzuziehen.

Darüber also kann kein Zweifel sein, die Mitbenutzung der staatlichen Einkommensteuer durch die lokalen Verbände würde eine völlige Umgestaltung dieser Steuer zur zwingenden Voraussetzung haben.

Eine solche aber liegt außerhalb der Grenzen des praktisch Erreichbaren.

Gladstone bezeichnete ein solches Unternehmen, da er es einfach für unausführbar hielt, als eine mehr denn „herkulische Arbeit" [1].

Die Schwierigkeit liegt in den ganzen Verhältnissen, besonders in der Organisation der inneren Verwaltung Englands begründet, die nicht die Mittel an die Hand gibt, eine individualisierende, auf Schätzung beruhende Einkommensteuer wirksam zu gestalten.

---

[1] Siehe Row-Fogo a. a. O. S. 233.

Das erste Erfordernis, das in England an jede Steuer gestellt werden muß, ist daher die Leichtigkeit der Veranlagung, und gerade in dieser Richtung bietet die Einkommensteuer wohl die schwierigsten Probleme.

Ein abschließendes Urteil über die lokale Besteuerung Englands und vollends eine Basis für Vorschläge zur ihrer Änderung kann aber überhaupt erst aus einer eingehenden Betrachtung auch des staatlichen Steuersystems gewonnen werden.

Dafür ist der gegenwärtige Moment, wo das staatliche Finanzproblem von neuem aufgerollt ist, besonders ungünstig, liegt aber auch nicht im Rahmen dieser Arbeit.

Tabellenanhang.

Tabelle 1.

Armenbehörden (Guardians of the Poor).
Ordentliche Ausgaben während des Jahres 1905/06[1].
England und Wales.

	Unions in London	Unions außerhalb London	Gesamt
	£	£	£
I. Armenpflege (einschließlich der Armen-Irren):			
1. Eigene Ausgaben der Guardians .	3 256 186	10 145 116	13 401 302
2. Überweisungen durch die Guardians an:			
a) Managers der Armenschul- und Krankenhausdistrikte	214 022	25 359	239 381
b) Managers des Metropolitan Asylum District (für Armenzwecke)	409 581	—	409 581
Gesamt	3 879 789	10 170 475	14 050 264
II. Schutzpockenimpfung	32 713	227 582	260 295
III. Zivilstandsregister	11 482	82 470	93 952
IV. Steuereinschätzung	14 670	124 642	139 312
V. Überweisungen der Guardians an die Managers des Metropolitan Asylum District (für Zwecke des öffentlichen Gesundheitswesens)	559 501	—	559 501
VI. Sonstige Ausgaben (zum Teil zur Armenpflege gehörig)	53 253	294 708	347 961
Gesamt	4 551 408	10 899 877	15 451 285

Tabelle 2.

Armenbehörden (Guardians of the Poor).
Ordentliche Einnahmen während des Jahres 1905/06[1].
England und Wales.

Einnahmequellen	Unions in London	Unions außerhalb London	Gesamt
	£	£	£
1. Von Steuerbehörden (Lokalsteuern) . .	3 873 238	8 395 695	12 268 933
2. Staatszuschüsse:			
Grant gemäß Agricultural Rates Act 1896	1 210	498 294	499 504
Grant aus den Exchequer Contribution Accounts der Grafschaften und Stadtgrafschaften	250 808	1 659 944	1 910 752
Grant vom Board of Education . . .	147	84	231
3. Grant vom London County Council gemäß Section 43 des Local Government Act 1888	362 702	—	362 702
4. Von Verwandten und aus dem Eigentum der Armen, sowie aus Verkäufen . . .	92 434	551 855	644 289
5. Von diversen sonstigen Einnahmequellen (Mieten etc.)	49 771	69 276	119 047
Gesamteinnahmen	4 630 310	11 175 148	15 805 458

[1] Nach Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII S. 17.

England und Wales.

Tabelle 3.

Ausstehende Anleihen der Lokalbehörden zu Ende der betreffenden Jahre[1].

	1884/85 £	1889/90 £	1894/95 £	1899/1900 £	1901/02 £	1902/03 £	1903/04 £	1904/05 £	1905/06 £
1. Badeanstalten, Waschhäuser .	561 649	867 403	1 469 628	2 154 734	2 513 760	2 676 326	2 743 171	2 940 369	2 996 432
2. Friedhöfe . .	2 368 638	2 470 330	2 718 133	2 802 998	2 999 907	3 106 088	3 110 275	3 077 381	3 140 160
3. Elektrizitätsgesellschaften .	— [2]	— [2]	1 378 634	7 853 061	14 831 630	18 550 120	22 000 567	25 638 762	27 492 817
4. Gaswerke . .	13 768 690	14 851 731	16 931 943	19 819 301	22 297 569	23 110 919	23 283 800	23 831 488	23 716 522
5. Märkte . . .	5 004 400	5 406 289	5 771 076	6 760 311	7 206 331	7 663 708	7 637 756	7 736 374	7 717 374
6. Straßen- und Kleinbahnen .	1 167 605	1 276 410	1 466 610	5 782 147	12 929 536	17 413 797	21 636 416	25 315 339	28 137 434
7. Wasserwerke .	30 326 906	37 730 323	43 970 490	53 404 347	58 959 546	63 130 859	65 495 976 [3]	114 698 642 [3]	118 828 741 [3]
8. Häfen, Docks, Kanal- und Quaianlagen .	28 537 809	31 114 487	32 777 992	36 745 397	38 022 999	39 743 881	41 192 493	43 555 030	44 300 573
Summe	81 735 697	93 716 973	106 484 506	135 322 296	159 761 278	175 395 698	187 100 454	246 793 385	256 330 053
Die Anleihesumme beträgt:	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d	£ sh d
pro £ der Rateable value	— 11 3	— 12 5	— 13 3	— 15 5	— 17 2	— 18 4	— 19 3	1 — 2 [4] 1 4 9 [3]	1 — 7 [4] 1 5 3 [3]
pro Kopf der Bevölkerung	3 — 9	3 5 11	3 10 9	4 4 11	4 17 11	5 6 4	5 12 1	5 18 11 [4] 7 6 2 [3]	6 2 4 [4] 7 10 1 [3]

[1] Nach Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII S. 112.
[2] Für diese Jahre sind die Beträge nicht ausgewiesen.
[3] Einschließlich der vom Metropolitan Water Board übernommenen resp. selbst aufgenommenen Anleihen { 1903/04: £ 145 000; 1904/05: £ 45 943 557; 1905/06: £ 47 438 852
[4] Ausschließlich „ „ „ „ „ „ „ „ „ „

Tabelle 4.

England und Wales (einschließlich London[1]) 1905/06.
Ausgaben (einschließlich der Beträge für den Schuldendienst[2]).

Zweck	Betrag £	Betrag £
Gesundheitswesen:		
Hospitäler	1 701 133	
Friedhofswesen	662 834	
Sanitätspolizei	29 969	
Veterinärwesen	53 167	
Kanalisation	4 395 509	
Müllbeseitigung	2 016 995	
Badeanstalten, Waschhäuser	591 154	9 450 761
Wirtschaftspflege, Wohlfahrts- und sozialpolitische Einrichtungen:		
Straßenwesen	13 168 211	
Brücken, Fähren, Tunnels	467 986	
Parks, öffentliche Plätze etc.	1 164 506	
Öffentliche Beleuchtung	2 141 789	
Elektrizitätswerke	2 704 301	
Gaswerke	6 539 469	
Wasserwerke	5 055 850	
Straßen- und Kleinbahnen	5 482 034	
Märkte	832 932	
Häfen, Docks und Quaianlagen	3 670 423	
Sehlachthäuser	36 906	
Maß- und Gewichtskontrolle	108 879	
Feuerlöschwesen	557 374	
Landdrainagen	331 330	
Arbeiterwohnungen	237 748	
Parzellenbildung (Allotments)	49 642	
Öffentliche Bibliotheken und Museen	723 694	
Arbeiten im Interesse Privater	1 679 657	
Schuldendienst für Vorschüsse an die Manchester Ship Canal Company	187 407	
Depots, Ställe, Werften und ähnliche öffentliche Anlagen	69 179	
Verschiedene öffentliche Arbeiten	1 714 031	46 923 348
	Summe:	56 374 109

[1] Zusammengestellt aus Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII.

[2] Soweit solche ausgewiesen sind. Nicht inbegriffen sind die aus Anleihen bestrittenen Ausgaben.

Tabelle 5.

Gesamtausgaben der Lokalbehörden von England und Wales (einschließlich London) 1905/06[1].

Aufgaben	Nicht aus Anleihen			Aus Anleihen	
	Betrag £	Betrag £	%	Betrag £	%
Gesundheitswesen . . .		9 450 761	8,48	3 668 196	14,59
Wirtschaftspflege, Wohlfahrts- und sozialpolit. Einrichtungen		46 923 348	42,14	15 981 608	63,57
Polizeiwesen		6 179 596	5,55	90 697	0,36
Erziehungswesen:					
Elementarunterricht . . .	20 590 708				
Höherer Unterricht	3 137 321				
Besserungsanstalten . . .	41 288	23 769 317	21,35	2 369 850	9,42
Armenwesen:					
Armenpflege	11 675 959				
Irrenpflege	3 501 738	15 177 697	13,63	1 883 328	7,49
Schutzpockenimpfung .		276 875	0,25		
Rechtspflege		886 579	0,80	120 435	0,48
Allgemeine Verwaltung:					
Zivilstandsregister	93 838				
Einschätzung	215 725				
Öffentliche Gebäude . . .	738 774				
Wählerlisten u. Wahlkosten	328 700				
Gehälter und Pensionen .	3 538 495				
Gerichtskosten und parlamentarische Prozeduren .	281 826	5 197 358	4,67	507 201	2,02
Sonstige Ausgaben . . .		907 027	0,82	445 517	1,77
Schuldendienst (Amortisation und Verzinsung), soweit nicht in vorstehenden Posten einbegriffen		2 571 190	2,31		
Aus Anleihen für zwei oder mehr der oben bezeichneten Aufgaben .				73 118	0,30
Summe 1905/06:		111 339 748	100	25 139 950	100
„ 1904/05:		107 731 625		31 387 006	
„ 1903/04:		98 522 842		30 653 417	
„ 1902/03:		92 882 545		36 086 198	

[1] Zusammengestellt aus Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII S. 64 ff.

Ausgaben der verschiedenen Lokalbehörden von England und Wales[1].

Behörden etc.	1890/91	1893/94	1896/97	1899/1900	1902/03	1904/05
	£	£	£	£	£	£
Armenbehörden:						
Für Armenpflege	8 643 318	9 673 505	10 432 189	11 567 649	13 609 870	14 438 488
Sonstige Ausgaben aus den Poor Rates	1 250 623	1 269 197	1 368 072	1 553 258	1 737 798	1 549 327
Aus Anleihen	339 103	703 772	843 909	1 310 939	2 165 278	1 261 321
Landgemeinden	—	—	162 415	148 304	188 699	178 762
Verwaltungen nach Friedhofsgesetzen	513 844	564 539	523 096	611 983	667 376	649 412
School Boards[2]	6 003 672	7 783 548	10 139 366	11 220 658	13 488 433	567 258
Städtische Behörden (Städte und städtische Distrikte) einschließlich London	31 177 841	41 001 567	42 462 374	59 718 855	79 995 051	95 076 088
Ländliche Distriktsbehörden	680 426	926 950	962 562	3 119 640	3 982 902	4 313 726
Wegebehörden	1 329 801	1 612 618	1 743 189			
Grafschaften	4 054 666	5 422 561	5 719 613	6 441 553	7 735 530	14 913 952
Chaussee-(Turnpike-)Trusts	4 138	582	—	—	—	—
Brücken- und Fähren-Trusts	2 886	1 484	2 074	946	1 469	1 269
Drainage-, Ufer-, Deichbehörden	554 399	454 882	441 741	454 813	434 801	459 572
Ausgaben aus kirchlichen „Rates“	5 606	3 950	4 238	—	—	—
Hafenbehörden	3 000 867	3 228 063	3 456 276	4 591 902	4 819 498	5 582 247
Andere Behörden	295 887	278 719	261 157	121 780	142 038	127 209
	57 857 077	72 925 937	78 522 271	100 862 280	128 968 743	139 118 631

[1] Nach Statistical Abstract for the United Kingdom, 54. und 55. Nummer.

[2] Rechte und Pflichten der School Boards gehen 1902 an die Grafschafts-, Stadt- und städtischen Distriktsräte über. Einige School Boards haben gleichwohl ihre Tätigkeit noch über das Jahr 1902/03 fortgesetzt.

Tabelle 7.

Die wirklichen Gesamtausgaben der Lokalbehörden von England und Wales in den letzten 20 Jahren im Vergleich mit der Bevölkerung[1].

	Ausgaben £	Bevölkerung		Ausgaben £	Bevölkerung
1884/85	54 999 067	26 922 192	1897/98	84 873 744	31 158 245
1888/89	54 076 760	28 135 197	1898/99	92 696 586	31 517 725
1889/90	55 268 127	28 447 014	1899/1900	100 862 280	31 881 365
1890/91	57 857 077	28 762 287	1900/01	110 384 912	32 249 187
1891/92	63 639 181	29 081 047	1901/02	121 239 955	32 621 263
1892/93	66 768 686	29 421 392	1902/03	128 968 743	32 997 626
1893/94	72 925 937	29 760 842	1903/04	129 086 259	33 378 338
1894/95	73 096 462	30 104 201	1904/05	139 118 631	33 763 434
1895/96	75 675 526	30 451 528	1905/06	136 479 698	34 152 977
1896/97	78 522 271	30 802 858			

Tabelle 8.

Gesamteinnahmen der Lokalbehörden von England und Wales in verschiedenen Jahren[2].

Einnahmequellen	1884/85 £	1894/95 £	1902/03 £	1904/05 £	1905/06 £
1. Lokalsteuern .	25 666 552	33 855 283	50 328 412	56 047 715	58 255 544
2. Gebühren und Beiträge . . .	5 369 813	5 258 032	6 966 241	7 225 895	7 329 531
3. Erwerbswirtschaftliche Erträgnisse . . .	7 896 798	10 978 895	21 467 403	24 471 933	25 445 020
4. Staatszuschüsse	3 621 508	8 993 680	12 782 803	19 597 046	19 849 983
5. Sonstige Einnahmen . . .	1 294 510	1 370 466	2 390 558	2 843 412	2 837 898
Summe v. 1—5	43 849 181	60 456 356	93 935 417	110 186 001	113 717 976
6. Aus Anleihen .	11 092 333	15 481 230	35 271 367	33 408 316	24 485 932
Gesamt	54 941 514	75 937 586	129 206 784	143 594 317	138 203 908

[1] Mit Ausnahme der Ausgaben für die Jahre 1888/89 und 1889/90, sowie der Bevölkerungszahlen der ersten fünf Jahre, die v. Kaufmann a. a. O. entnommen sind, aus Local Taxation Returns 1904/05 und 1905/06 und Statistical Abstract, 54. Nummer. Die Bevölkerung ist geschätzt auf Grund der Volkszählungen der Jahre 1881, 1891 und 1901.

[2] Zusammengestellt nach den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII.

Tabelle 9.

Gesamteinnahmen der Lokalbehörden von England und Wales im Jahre 1905/06 (ausschließlich Anleihen)[1].

Einnahmequellen	Betrag £	Betrag £
A. Erwerbswirtschaftliche Erträgnisse:		
a) aus eigenem Vermögen	2 925 964	
b) aus Betrieb produktiver Unternehmungen[2] . .	22 104 745	
c) Veräußerung von Vermögensstücken	414 311	25 445 020
B. Öffentlich rechtliche Mittelbeschaffung:		
a) Steuern (Public Rates)	58 255 544	
b) Gebühren und Beiträge:		
1. tolls, dues und duties[2] . . . £ 4 377 724		
2. fees, fines und penalties . . £ 1 200 237		
3. Private Improvements . . . £ 1 751 570	7 329 531	65 585 075
C. Staatszuschüsse		19 849 983
D. Sonstige Einnahmen		2 837 898
	Summe	113 717 976

Tabelle 10.

Gesamteinnahmen (ausschließlich Anleihen) der Lokalbehörden von England und Wales 1905/06[3].

Einnahmequellen (ausschließlich Anleihen)	Einnahmen für				Zusammen	
	Schulzwecke		andere Zwecke			
	Betrag £	% jeder Quelle	Betrag £	% jeder Quelle	Betrag £	% jeder Quelle
1. Steuern[4]	9 830 233	46,8	48 425 311	52,2	58 255 544	51,2
2. Staatszuschüsse . .	10 805 112	51,5	9 044 871	9,8	19 849 983	17,5
3. Erwerbseinkünfte (Gas-, Wasser-, Elektrizitätswerke, Straßenbahnen) . .	—	—	20 298 691	21,9	20 298 691	17,8
4. Andere Quellen .	359 496	1,7	14 954 262	16,1	15 313 758	13,5
Total[5]	20 994 841	100,0	92 723 135	100,0	113 717 976	100,0

[1] Zusammengestellt nach den Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII.

[2] Die gebührenartigen Einnahmen der Märkte, sowie der Hafen-, Dock-, Kanal- etc. Behörden sind — da besonders ausgewiesen — den tolls, dues und duties zugerechnet und machen mit 4 Millionen deren bei weitem größten Teil aus.

[3] Aus Local Taxation Returns 1905/06, Part VIII S. 7.

[4] Mit Einschluß der Steuern bzw. der an Stelle von Steuern auf Eigentum der Krone gezahlten Beträge (£ 523 132), sowie der staatlichen Überweisung gemäß Tithe Rentcharge Act 1899 (£ 139 382).

[5] Beträge, die in den Abrechnungen von zwei oder mehr Behörden erscheinen, sind nur einmal gerechnet.

Brutto-Ertragswert (Gross Value or Gross Estimated Rental). **Tabelle 11.**

Steuerbezirke	1884 £	1889 £	1894 £	1899 £	1900 £	1901 £	1902 £	1903 £	1904 £	1905 £	1906 £
1. London[2] . . .	35 299 603	38 214 734	41 467 905	45 254 800	45 687 045	47 895 739	48 895 764	49 479 098	50 117 831	50 733 657	53 196 56
2. Munizipalstädte: a) Stadtgrafschaften .				47 705 237	49 738 898	52 351 018	54 426 430	56 502 039	58 591 211	61 549 489	63 281 81
b) Andere Städte										26 283 118	27 608 86
3. Städt. Distrikte .	137 354 303	141 485 832	151 662 957	118 498 929	121 214 630	124 256 518	127 767 615	131 122 006	134 352 800		
4. Ländl. Distrikte .										109 860 268	110 800 27
5. Gesamt der Bezirke außerhalb der Metropole .				166 204 166	170 953 528	176 607 536	182 184 045	187 624 045	192 944 011	197 692 875	201 690 95
6. England u. Wales	172 653 906	179 700 566	193 130 862	211 458 966	216 640 573	224 503 275	231 089 809	237 103 143	243 061 842	248 426 532	254 887 52

Steuerbarer Reinertragswert (Rateable Value)[1].

Steuerbezirke	1884 £	1889 £	1894 £	1899 £	1900 £	1901 £	1902 £	1903 £	1904 £	1905 £	1906 £
7. London[2] . . .	29 108 944	31 397 272	34 201 138	37 540 455	38 087 893	39 808 681	40 677 589	41 110 517	41 674 971	42 182 490	43 855 09
8. Munizipalstädte: a) Stadtgrafschaften .	37 754 391	30 201 967	34 038 501	38 970 337	40 808 759	42 914 887	44 463 686	46 113 912	47 698 172	49 926 135	51 046 91
b) Andere Städte		11 877 755	14 511 332							21 330 241	22 127 35
9. Städt. Distrikte .	23 484 580	24 128 619	25 972 246	48 303 715	50 285 909	52 015 141	53 880 905	54 923 249	56 940 342	35 969 462	36 269 85
10. Summe von 8 u. 9	61 238 971	66 208 341	74 522 079	87 274 052	91 094 668	94 930 028	98 344 591	101 037 161	104 638 514	107 225 838	109 444 10

11. Ländl. Distrikte .	55 180 029	52 880 361	52 416 358	50 808 151	51 223 859	51 824 051	52 084 348	52 569 216	53 042 105	53 450 633	53 768 484
12. Gesamt der Bezirke außerhalb der Metropole .	116 419 000	119 088 702	126 938 437	138 082 203	142 318 527	146 754 079	150 428 939	153 606 377	157 680 619	160 676 471	163 212 585
13. England u. Wales (7 und 12) . .	145 527 944	150 485 974	161 139 575	175 622 758	180 406 420	186 562 760	191 106 528	194 716 894	199 355 590	202 858 961	207 067 675

Assessable Value[1] gemäß Agricultural Rates Act 1896.

Bezirke	1899 £	1900 £	1901 £	1902 £	1903 £	1904 £	1905 £	1906 £
14. London[2]	37 525 920	38 074 947	39 796 942	40 666 607	41 099 970	41 665 072	42 173 114	43 846 647
15. Munizipalstädte:								
a) Stadtgrafschaften	38 808 373	40 640 804	42 739 172	40 284 468	45 932 902	47 518 946	49 734 187	50 854 471
b) Andere Städte							20 975 070	21 773 377
16. Städtische Distrikte	46 877 426	48 856 994	50 591 819	52 459 163	53 506 055	55 521 324	34 913 673	35 215 664
17. Summe von Nr. 15 und 16	85 685 790	89 497 798	93 330 991	96 743 631	99 438 957	103 040 270	105 622 930	107 843 512
18. Ländliche Distrikte	40 393 688	40 846 014	41 461 103	41 753 293	42 263 664	42 766 234	43 194 623	43 526 595
19. Summe aller Bezirke außerhalb der Metropole . .	126 079 487	130 343 812	134 792 094	138 496 924	141 702 621	145 806 504	148 817 553	151 370 107
20. England und Wales	163 605 407	168 418 759	174 589 036	179 163 531	182 802 591	187 471 576	190 990 667	195 216 754

[1] Die Zahlen der „Rateable Value“ und „Assessable Value“ schließen auch die Ertragswerte staatlichen Besitzes ein, für die an Stelle der Steuern staatliche Beiträge gezahlt werden. Der jährliche Ertragswert dieser Realitäten betrug 1899: £ 1 306 045 und 1906: £ 1 635 449.

[2] Bezirk unter der Jurisdiktion des Metropoliten Board of Works (1884) und London County Council (1889 und folgende Jahre).

Tabelle 12.

Brutto-Jahresveranlagung zur Einkommensteuer (Income Tax) für Ländereien, Häuser, Eisenbahnen und andern Realbesitz in England und Wales und Prozentanteile jeder Gruppe am Gesamtbetrage.

Jahr, endigend am 5. April	Schedule A		Schedule D		Zusammen	Vom Gesamt entfallen auf			
	Landwirtschaftliche Grundstücke [1]	Häuser [2]	Eisenbahnen	Anderer Realbesitz [3]		landwirtsch. Grundstücke	Häuser	Eisenbahnen	andern Realbesitz
	£	£	£	£	£	%	%	%	%
1798	30 000 000	6 250 000	—	3 750 000	40 000 000	75,00	15,62	—	9,38
1814	37 063 000	14 895 000	—	1 537 000	53 495 000	69,28	27,84	—	2,88
1843	42 127 000	35 556 000	2 417 000	5 701 000	85 802 000	49,10	41,44	2,82	6,64
1860	42 994 000	48 779 000	10 732 000	9 575 000	112 082 000	38,36	43,52	9,58	8,54
1870	48 881 000	70 949 000	17 664 000	9 765 000	146 839 000	33,02	48,32	12,01	6,65
1880	52 474 000	100 080 000	24 853 000	18 526 000	195 933 000	26,78	51,08	12,68	9,46
1885	48 326 000	112 791 000	28 191 000	20 486 000	209 794 000	23,04	53,76	13,44	9,76
1890	42 235 000	123 721 000	30 774 000	22 824 000	219 554 000	19,24	56,35	14,02	10,39
1895	40 236 000	133 512 000	28 355 000	25 389 000	227 492 000	17,68	58,70	12,46	11,16
1900	37 111 000	153 193 000	32 731 000	25 500 000	248 835 000	14,93	61,64	13,17	10,26
1907	36 515 000	185 452 000	34 884 000	33 000 000	289 851 000	12,60	63,98	12,04	11,38

[1] Diese Kolonne umfaßt neben allem Grund und Boden, der für landwirtschaftliche Zwecke genutzt wird oder werden könnte, alle Anlagen, Parks, Plätze im Besitze der Lokalbehörden, sowie Hausgärten von über 1 acre Grundfläche, Gutshäuser, Zehntengefälle und ähnliches.

[2] Umfaßt alle städtischen Gebäude (Wohn- und Geschäftshäuser) sowie die in Verbindung hiermit benutzten Grundflächen.

[3] Umfaßt Steinbrüche, Bergwerke, Eisenhütten, Gaswerke, Quellen, Wasserwerke, Kanäle etc.

Tabelle 13.

Überweisungen aus den Staatssteuererträgen, Grants und andere Zuschüsse aus der Staatskasse an die Lokalbehörden von England und Wales[1].

Einnahmequellen	1884/85 £	1889/90 £	1899/1900 £	1902/03 £	1904/05 £	1905/06 £
I. Überweisungen aus dem Local Taxation Account (infolge Local Government Act 1888):						
1. Lizenzabgaben und Erbschaftssteuererträge .	—	4 748 227	5 501 314	5 702 986	6 445 823	5 833 143
2. Getränkesteuer .	—	—	1 352 735	1 207 357	1 193 235	1 141 220
3. Grant gemäß Agricultural Rates Act 1896 (aus den Erträgen der Erbschaftssteuer) . . .	—	—	1 330 622	1 328 019	1 327 670	1 327 087
4. Zusammen . .	—	4 748 227	8 184 671	8 238 362	8 966 728	8 301 450
II. Subventionen zu den Kosten des 1. Elementarunterrichts	1 013 232	1 404 237	3 772 290	4 159 660	9 969 375	10 690 280
2. Höheren (einschließl. techn.) Unterrichts . .	—	—	129 451	238 864	525 363	718 755
III. Seit 1888 aufgehobene „Grants in aid“	2 608 276	369 815	162 671	145 917	135 580	139 498
IV. Diverse andere Überweisungen aus der Staatskasse .						
V. Zusammen . . .	3 621 508	6 522 279	12 249 083	12 782 803	19 597 046	19 849 983
VI. Zinsen auf die Salden d. Exchequer Contribution Accounts . . .	—	3 116	4 615	3 904	3 545	3 459
VII. Zusammen . . .	3 621 508	6 525 395	12 253 698	12 786 707	19 600 591	19 853 442

[1] Nach Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06. Nicht enthalten sind die an Stelle von Steuern auf Krongut überwiesenen, sowie die gemäß Tithe Rentcharge Act 1899 direkt an die Steuererheber gezahlten Beträge.

Tabelle 14.

Zweckverwendung der Staatszuschüsse an die Lokalbehörden von England und Wales[1].

Posten	Betrag empfangen oder verwendet		Gesamt von Spalte 2 und 3
	Aus den Eingängen von Duties an den Local Taxation Account überwiesen	Aus Grants verteilt durch den Board of Education und diverse Zahlungen von seiten anderer Regierungsdepartements	
	£	£	£
Staatssubventionen für folgende Zwecke:			
1. Elementarunterricht	27 348	10 690 280	10 717 628
2. Höherer Unterricht	842 415	718 755	1 561 170
3. Polizei (einschl. Pensionen) . .	2 411 378	104 692	2 516 070
4. Unterhaltung der Irren . . .	873 392	4 801	878 193
5. Gehälter für Sanitätsbeamte und Impfärzte	182 152	—	182 152
6. Remunerationen der Armenärzte und Kosten der Arzneimittel und ärztlichen Hilfe	55 507	—	55 507
7. Grants an die Guardians der Unions außerhalb Londons für Beamte der Armenbehörden . .	965 265	—	965 265
8. Andere Zwecke	10 394	30 005	40 399
Staatszuschüsse ohne bestimmte Zweckbestimmung:			
9. Zur Erleichterung der Grafschaftssteuern einschließlich der Unterhaltung von Main roads .	1 376 868	—	1 376 868
10. Zur Erleichterung der Steuern der Stadtgrafschaften	248 960	—	248 960
11. Zur Erleichterung anderer Steuern	1 088	—	1 088
12. Zum Ausgleich des durch die Bestimmung des Agricultural Rates Act 1896 verursachten Steuerausfalles	1 327 087	—	1 327 087

[1] Aus Local Taxation Returns (England und Wales) 1905/06, Part VIII.